



## 저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 박사학위 논문

서울 도심부 도시형태 및 생산활동의 변화에 대한  
제도주의적 해석

Institutional Construction of  
Economic Production Activities and Urban Morphologic Changes  
in Seoul C.B.D.

2013년 8월

서울대학교 대학원  
협동과정 도시설계학 전공  
심 한 별



# 서울 도심부 도시형태 및 생산활동의 변화에 대한 제도주의적 해석

지도교수 박 소 현

이 논문을 도시계획학박사 학위논문으로 제출함

2013년 5월

서울대학교 대학원  
협동과정 도시설계학 전공  
심 한 별

심한별의 도시계획학박사 학위논문을 인준함

2013년 7월

위 원 장 \_\_\_\_\_ (인)

부위원장 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)



## 국문초록

### 서울 도심부 도시형태 및 생산활동의 변화에 대한 제도주의적 해석

도심부, 즉 중구와 종로구는 서울의 주요 고용중심지 중에서 가장 많은 사업체가 밀집된 생산활동의 중심지로, 금융·보험업의 본사와 함께 특히 소규모 제조업 사업체가 가장 많은 곳이다. 1990년대 초·중반 이후, 전체 산업 생산액에서 금융·보험업을 비롯한 생산자서비스 산업의 비중이 급속하게 증가해왔던 추세 속에서도 도심부의 제조업 특화는 더욱 심화되었다. 다른 산업과의 지대경쟁에도 불구하고 여전히 제조업 생산활동이 도심에서 밀집하여 지속되는 것은, 기존의 입지이론의 설명과도, 산업시대의 제조업 중심에서 탈피하는 이른바 후기산업사회의 경향과도 거리가 있으며, 도심의 제조업을 바람직하지 않은 것으로 다루어왔던 토지용도규제와 정부의 정책의지에도 역행했던 현상이다.

본 연구는 서울 도심부에서 소규모 제조업 사업체의 생산활동이 지속되어 온 과정을, 도심부의 공간 및 생산활동을 기획해왔던 정부 정책의 역할과 도심부의 도시형태 변화를 고려하여 설명하려 한다. 즉 도심부에서의 제조업 지속을, 정부의 관리정책, 제조업을 포함한 전체 생산활동, 생산활동이 점유하는 공간의 물리적 형태가 서로 상호작용해 온 결과로 보고, 세 범주 각각의 변화 경로와 상호작용의 메커니즘을 살펴보려는 것이다. 이러한 접근은, ‘제도’로서의 사회구조와 행위 주체가 상호작용하며 변화하는 것에 주목하는 제도주의 이론의 인식에 따른 것으로, 본 연구에서는 다른 산업과의 연관관계, 법규, 정부 정책 등의 사회적 제도 외에 생산활동이 필요로 하는 물리적인 환경조건인 도시형태를 생산활동의 ‘물질적 제도’로서 개념화하였다. 생산활동과 그것이 점유하는 작업장의 특정한 형태 사이의 관계를, 행위와 사회구조의 상호작용 관계와 대등한 것으로 정의하는 것이다. 서울 도심부의 생산활동은 이러한 제도들로부터 영향을 받고 스스로도 이 제도들을 재구성하면서 변화해왔다는 것이 본 연구가 설명하려는 바이다.

그동안 정부의 정책은 용도지역제와 도심부 기능의 재배치 사업 등을 통해서 생산활동 입지에 직접적인 영향을 주었으며, 도로망을 건설하고 도심재개발사업을 진행하는 등의 도시형태 변화를 통해서도 생산활동의 조건에 영향을 주었다. 한성부 때부터 상업·공업·주거가 혼합된 지역이었던 도심부는 1910년대 용도지역제가 실시되면서 상업지역으로 지정되었고, 사업체의 동력원 출력과 작업장 면적

기준에 의해 제조업 입지 규제의 틀이 만들어졌다. 허용되는 동력 기준이 점차 작아지고 상업지역 지정 면적이 늘어나면서 허용규모 이하의 소규모 제조업 사업체가 더욱 늘어났으며, 기존에 제조업이 사용하던 공간을 분할하거나 상업지역에 허용되는 판매용 건물과 주택을 작업장으로 전용하여 밀집을 이루었다. 즉 제조업의 소형화는 상당부분 용도지역제의 영향이었으며 도심부 내 작은 필지와 전용하기 쉬웠던 노후한 건물은 소규모 제조업의 밀집에 적합한 조건이었다.

1978년부터 도심부 내의 “부적격” 제조업 사업체를 이전하려는 정부의 정책 사업들이 반복되었다. 이 사업들은 도심부의 밀집과 교통 혼잡을 제거하려는 목적으로 학교, 공공기관, 터미널 등, 제조업 외의 인구유발 시설을 대상에 포함하였으며, 정책적인 차원에서는 도심부의 “기능을 순화”하기 위한 조치로 기획되었다. 그러나 학교와 공공기관 등을 제외하고는 도심부 내 제조업에 대해서 이전사업의 효과는 “전무”하였다. 특정 기능만을 선별하여 재배치하려는 직접적인 정책 개입은 목적하는 효과를 얻지는 못하였던 것이다.

그보다 생산활동의 입지변화에 실질적인 영향을 준 것은 정부가 도심부의 도시형태 변화에 개입했던 결과였다. 일제의 경성 도로망 계획과 그것을 실천한 1975년까지의 도로건설 사업에 의해 도심부 내의 격자형 도로망 및 순환선이 만들어졌으며, 그것과 결합한 방사형 간선도로 건설로 서울의 단일핵으로서 도심부의 중심성이 보다 완전하게 구축되게 되었다. 중심성은 노동력과 자본 등 생산활동이 필요로 하는 자원과 시장, 연계망의 원천이기 때문에 당시의 생산활동은 더욱 도심부로 집중되어 도심부로의 밀집은 심화될 수밖에 없었다. 1978년에 그러한 도시구조의 문제점이 정책적으로 진단되면서 서울의 도시계획은 다핵도시 구상으로 전환된다. 이후 도시구조 재구성의 정책수단은 한강 이남에 새로운 시가지를 개발하고 그곳에 도심부 기능을 이관하여 재배치하는 것이었다.

도심재개발사업의 정책적 도입 취지는 도심부의 물리적 형태를 “입체화”하기 위한 것이었으나 결과적으로 도심부의 형태와 기능을 재구성하기 위한 수단이 되었다. 재개발사업은 가로·필자·건물의 기존 도시조직을 완전히 다른 모습으로 전환하기 때문에, 건물 철거 단계에서 제조업을 비롯한 기존의 생산활동은 제거되고 새로 바뀐 형태에 따라 업무형 생산활동이 입지하게 되면서 도심부 생산활동을 대체하는 실질적인 효과를 가진다. 법령의 자격을 가진 도심재개발기본계획으로 도심부를 둘러싼 순환선 내부가 재개발사업이 진행될 영역으로 규정되었고, 도심부 내 영역별로 기능을 재배치하는 구상이 기본계획의 종합적 목표가 되었다. 그러나 진행된 도심재개발사업의 상당부분은 정부의 재개발 촉진책을 필요로 했다. 기존 도시조직이 다수의 극히 작은 필지로 구성된 것이었고 사업구역 내

필지와 건물 수가 많을수록 권리관계를 정리하는데 소요되는 비용과 시간이 늘어나기 때문에, 사업 시행자의 세금을 감면하고 강제수용권을 부여하여 거래비용을 축소하고 사업완료 이후의 이윤을 보장하는 인센티브를 부여하는 등의 촉진책이 사용되었다. 1998년부터 2000년 사이에 재개발사업 정체가 빚는 물리적 환경 노후 심화의 문제와 소규모 “자율 갱신” 효과의 대비가 정책 주체에 의해 인식되면서, 이후 도심부의 관리정책은 자율적인 변화를 고려하는 방향으로 전환되었다.

도시형태를 생산활동의 제도 환경으로 인식하는 앞의 이론적 가정에 따르면, 도심재개발사업이 만들었던 도시형태와 자율적으로 변화했던 도시형태는 서로 다른 제도 환경이기 때문에 각각의 공간을 점유하는 생산활동의 산업구성 및 규모의 변화는 서로 다른 모습을 보일 것이다. 1994년부터 2011년까지의 사업체조사 자료를 통해 관찰한 도심부의 생산활동 변화는 그러한 가정의 개연성을 뚜렷하게 보여준다. 관찰기간 동안 도심부에서 진행된 도심재개발사업 구역에서는 기존의 생산활동이 업무형 산업으로 전면 대체되었으며 생산활동의 규모도 큰 폭으로 감소하였다. 재개발사업이 완료된 이후에도 해당 영역에서는 생산활동의 감소세가 지속되어, 같은 시기 서울의 다른 고용 중심지에서의 확장에 비해 도심부 전체의 생산활동 총량이 성장하지 못한 요인이었다.

반면 순환선 외부의 필동, 신당동, 익선동, 권농동, 인의동, 연지동 등 자율적인 도시형태 변화가 지속된 지역에서는 생산활동이 급증하였다. 제조업과 도·소매업은 물론 금융·보험업, 전문·과학기술서비스업, 사업지원서비스업, 부동산업, 영상·방송·정보통신업 등 생산자 서비스산업의 생산활동도 동시에 증가했으며, 사업체의 규모 면에서도 4인 이하의 소규모 사업체에서부터 26인 이상의 사업체에 이르기까지 모든 규모에서 증가했다. 자율적인 변화 지역에서 볼 수 있는 산업적 다양성은, 도심부의 생산활동 변화가 특정 산업만으로 국한되지 않은 것이며 다른 산업과의 연계관계를 바탕으로 동시에 이루어지는 것을 시사한다. 두 지역의 생산활동 변화 정도를 비교했을 때도, 도심재개발사업구역에서는 경기변동의 영향이 생산활동의 급격한 감소로 증폭되어 나타나, 변동의 폭이 작았던 생산활동 증가지역의 안정성과 대비되었다.

주요어 : 도심부, 제조업, 생산활동, 도시형태, 제도주의, 소규모 사업체

학 번 : 2007-30822





## 목 차

1. 문제 제기와 연구 목적 .....	1
2. 이론과 관점 .....	7
2.1 서울 도심부 제조업에 대한 기존 해석 .....	7
2.2 도심과 생산활동의 위치 .....	12
2.2.1 도심의 개념 .....	12
2.2.2 생산활동 공간에 대한 이론 .....	15
2.3 생산활동과 도시형태 .....	20
2.3.1 제조업의 생산공간 .....	20
2.3.2 ‘제도’로서의 도시형태 .....	22
2.3.3 생산공간 변화의 특수성 .....	26
3. 연구 내용 및 분석 방법 .....	29
3.1 연구 내용 .....	29
3.2 자료 및 분석 방법 .....	30
3.2.1 도심부 관리정책 자료 및 분석방법 .....	30
3.2.2 생산활동 자료의 특성 및 분석방법 .....	33
4. 생산활동의 역사적 연원 .....	41
4.1 상공업 밀집지역의 형성 .....	41
4.2 한성부 생산활동의 성장 .....	43
4.3 생산활동의 공간적 조직 .....	45
5. 도심부 관리정책 .....	50
5.1 중심성의 형태적 구축과 기능적 분할 .....	50
5.1.1 중심성의 구축 .....	50
5.1.2 중심성의 분할과 탈피 .....	55
5.2 “기능” 재구성과 한계 .....	63

5.2.1	공장의 금지 : 용도지역제와 소형화 .....	63
5.2.2	기능의 “純化” : 不適格 기능 移轉과 適格 기능 再配分 ...	70
5.3	형태와 기능의 대체 : 도심재개발 .....	79
5.3.1	‘입체화’에서 ‘기능 전환’으로 .....	79
5.3.2	“도심 기능”의 강제와 유도 .....	88
5.3.3	정책기조의 전환 : 자율적 변화의 존중 .....	90
6.	<b>생산활동 변화 추이: 1994~2011</b> .....	96
6.1	생산활동 변화의 개괄 .....	96
6.2	제조업 집중의 심화 .....	99
6.3	제조업의 소형화 및 산업구성 변화 .....	103
7.	<b>도시형태에 따른 생산활동 변화</b> .....	107
7.1	도심부관리계획 대상영역 내·외부의 대비 .....	107
7.2	도심재개발구역의 생산활동 변화 .....	114
7.3	생산활동 증가지역의 도시형태와 산업적 다양성 .....	131
7.4	도심재개발사업의 제도 환경 .....	138
8.	<b>결론 및 시사점</b> .....	144
	참고문헌 .....	152
	부록: 한국표준산업분류 조정 내용 .....	160
	Abstract .....	162

## 표 목차

표 1 서울 도심부 제조업 지속에 대한 기존 연구 .....	8
표 2. 주요 계획관련 자료 .....	32
표 3 도시형태 변화 분석단위 .....	37
표 4 산업별 고용규모 구간에 따른 사업체수 누적 비율 .....	38
표 5 산업구성 Matrix와 각 산업별 위치 .....	40
표 6 한성부의 관영수공업 장인의 생산품과 공방의 소재지 .....	44
표 7 용도지역제·건축법에 의한 공장건축의 제한, 1962년 .....	68
표 8 재개발사업에 대한 법적 정의의 변화 .....	85
표 9 재개발구역지정 조건의 변화 .....	87
표 10 1996년 <서울시 도심재개발 기본계획>의 구역별 개발구상 .....	89
표 11 제조업 사업체의 규모 변화 .....	106
표 12 사업체 수 증가지역의 영역별 분포와 증가 정도 .....	110
표 13 사업체 수 감소지역의 영역별 분포와 감소 정도 .....	111
표 14 도심재개발사업 사직1구역 생산활동 변화 .....	115
표 15 도심재개발사업 청진구역 생산활동 변화 .....	116
표 16 도심재개발사업 회현구역 생산활동 변화 .....	117
표 17 도심재개발사업 장교구역 및 저동구역 생산활동 변화 .....	118
표 18 도심재개발사업 을지로2가구역 생산활동 변화 .....	119
표 19 도심재개발사업 세운상가2·3·4구역 생산활동 변화 .....	120
표 20 전체 도심재개발사업구역의 생산활동 변화 .....	124
표 21 1994년 이전 도심재개발사업 완료지구의 생산활동 변화 .....	129
표 22 필동1가·2가·3가동의 생산활동 변화 .....	133
표 23 옥인동·누상동·누하동의 생산활동 변화 .....	134
표 24 익선동·권농동의 생산활동 변화 .....	135
표 25 신당2동·3동의 생산활동 변화 .....	136
표 26 인의동·연지동의 생산활동 변화 .....	137
표 27 재개발사업의 진행속도를 높이기 위한 조치들의 분류 .....	143

## 그림 목차

그림 1 서울 지역 경제활동별 총생산 .....	1
그림 2 서울 고용 중심지별 경제활동 비중 .....	1
그림 3 인쇄관련시설 분포도 .....	21
그림 4 입정동 기계 제조업체 밀집지역의 도시조직과 변형 .....	21
그림 5 ‘제도’로서 도시형태의 개념 .....	23
그림 6 도시형태의 구성 체계 .....	25
그림 7 세 가지 범주의 연구 대상과 상호관계 .....	29
그림 8 사업체조사 자료의 분석과정 .....	34
그림 9 분석단위, 도심재개발구역, 필지, 도심부관리계획 대상 영역 .....	36
그림 10 고용규모에 따른 사업체 수 누적비율 .....	38
그림 11 시전행랑의 완성 모습 .....	46
그림 12 장시의 위치와 청계천 남쪽 면의 가로구조 .....	46
그림 13 경성도시계획 도심 부근의 조감도 .....	51
그림 14 1919 경성지구개수예정계획노선도 .....	53
그림 15 정책대상의 도심부 영역 .....	54
그림 16 1966년의 도시구조 계획, “부도심 및 교통기능도”, “교통망계획” .....	58
그림 17 1975년의 3핵도시구상, “도로망 계획”, “새로운 교통망체계 구상도” .....	60
그림 18 지역제 및 부적격공장 분포도(1925년 현재) 부분 .....	65
그림 19 1922년과 1936년의 공장분포 .....	65
그림 20 도심부 용도지역 경계 변화 .....	67
그림 21 부적격공장현황 1961년 .....	67
그림 22 移轉對象 機能內譯 .....	73
그림 23 ‘도심 기능’의 인식 .....	76
그림 24 기능재배분토지이용구분도 .....	78
그림 25 재개발계획도(1966) .....	83
그림 26 도심부 도심정비사업 현황도(2012.6월 기준) .....	83
그림 27 서울시 도심재개발기본계획(1996) 중 “기능구상” .....	89
그림 28 연도별 도시환경정비 사업인가 및 완료지구 현황(2004) .....	92
그림 29 사업체 수 변화 .....	97
그림 30 서울 전역 대비 도심부 사업체 수 비중 변화 .....	97

그림 31	사업체 수 증감률 .....	97
그림 32	사업체 수 증감률에서 서울 전체와 도심부의 차이 .....	97
그림 33	행정동별 사업체 수 변화 .....	97
그림 34	행정동별 고용 변화 .....	97
그림 35	고용 중심지별 사업체 수 변화 .....	100
그림 36	고용 중심지별 총고용 변화 .....	100
그림 37	전체 고용 중심지의 산업별 사업체 수 변화 .....	100
그림 38	도심부 산업별 사업체 수 변화 .....	100
그림 39	서초·강남구 산업별 고용특화 경향 .....	101
그림 40	도심부 산업별 고용특화 경향 .....	101
그림 41	고용 중심지별 제조업 사업체 특화 경향 .....	101
그림 42	도심부 산업별 사업체 특화 경향 .....	101
그림 43	제조업 사업체 수 변화 .....	104
그림 44	제조업 고용 변화 .....	104
그림 45	행정동별 제조업 사업체 수 변화 .....	104
그림 46	행정동별 제조업 고용 변화 .....	104
그림 47	고용 규모별 제조업 사업체 수 변화 .....	105
그림 48	행정동별 5인 이하 제조업 사업체 수 변화 .....	105
그림 49	제조업 세분류별 고용 비율 변화 .....	106
그림 50	사업체 감소 비율 분포 .....	108
그림 51	사업체 감소 절대량 분포 .....	108
그림 52	사업체 증가 비율 분포 .....	108
그림 53	사업체 증가 절대량 분포 .....	108
그림 54	사업체 감소지역 .....	109
그림 55	사업체 증가지역 .....	109
그림 56	고용 증가 비율 분포 .....	113
그림 57	고용 증가 절대량 분포 .....	113
그림 58	도심재개발구역의 사업체 수 변화 .....	126
그림 59	도심재개발구역의 고용 변화 .....	126
그림 60	도심재개발구역의 생산활동 비중 변화 .....	126
그림 61	도심재개발구역의 생산활동 민감도 .....	126
그림 62	장교구역 생산활동 변화 .....	127
그림 63	도심재개발사업 진행면적 .....	130

그림 64 도심재개발사업 누적면적 .....	130
그림 65 도시형태 및 생산활동과 관련한 재개발사업의 거래비용 변화 .....	141
그림 66 서울 도심부 도시형태 및 생산활동 변화의 제도주의적 이해 .....	146

## 1. 문제 제기와 연구 목적

서울의 지역 내 총생산액GRDP에서 ‘금융업 및 보험업’이 ‘제조업’을 앞질렀던 시기가 1992년이다. 그에 일 년 앞서 ‘부동산업 및 임대업’이, 1992년 금융·보험업의 추월과 동일한 시기에 ‘사업서비스업’이, 그리고 1999년에 ‘정보 및 통신업’이 제조업 생산액을 차례로 추월했다. ‘후기산업Post-Industry시대’ 경제활동들이 산업화시대의 주축이었던 제조업 생산액을 능가한 것으로, 90년대 초·중반에 걸쳐 서울의 산업구조가 산업화 이후의 모습으로 전환되고 있는 일면을 나타낸다. 이러한 변화는 서울시 내 각 사업체가 경영하는 경제활동(이하, ‘생산활동’)의 총집합 및 전체 산업체계의 구성 변화가 함께 진행되었던 결과라 할 수 있을 것이다.

생산활동이 밀집한 서울의 고용 중심지는 강남구와 서초구, 마포구와 영등포구, 구로구와 금천구, 그리고 중구와 종로구 등, 전체 고용의 60% 이상 비중을 차지하는 네 곳으로 대별할 수 있다. 그런데 그 중에서 가장 오래된 중구와 종로구(이하 ‘도심부’)의 산업구성은 다른 곳들과 독특하게 대비된다. 2010년 기준으로 서울의 총사업체 수 약 73만여 개, 449만여 명의 고용 중에서, 13.1%인 9만 5천여 개 사업체들과 13.8%인 62만여 명의 일자리가 도

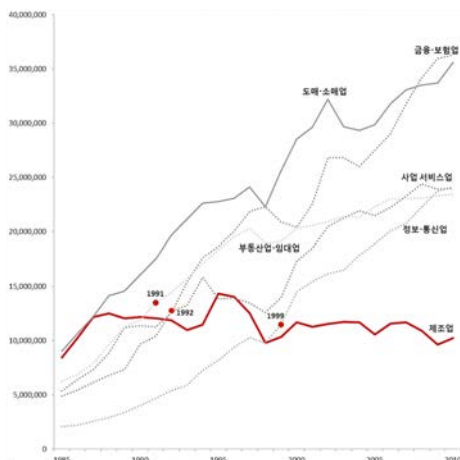


그림 1. 서울지역 경제활동별 총생산, 자료: 통계청 「지역내 총생산 및 지출」 2005년 기준 비교

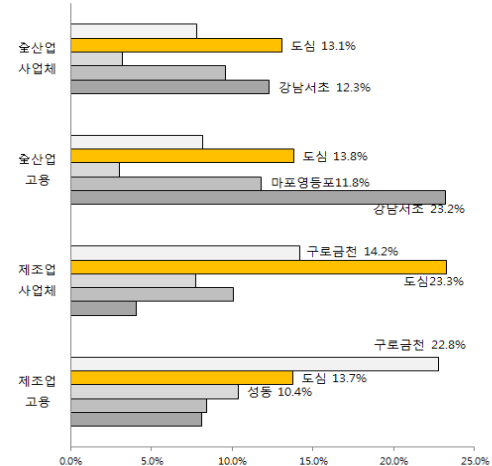


그림 2 서울 고용중심지별 경제활동 비중, 자료 : 통계청(2010) 서울시 사업체통계



심부에 있다. 23.2%에 달하는 강남·서초구의 고용규모를 제외하면, 전체 사업체 수와 고용에서 도심부의 비중은 가장 큰 것이다. 제조업 부문에서는, 제조업 중심지로 인식되는 구로·금천구를 제치고 가장 많은 1만 2천 5백여 개, 23.3%의 사업체들이 도심부에 위치하며, 그 고용은 서울 전체 제조업 고용의 13.7%에 달한다. 즉 강남·서초구에 비해 도심부에는 소규모 사업체들이 매우 많으며, 특히 제조업 사업체는 ‘가장 밀집’해 있다.

또한 서울 도심부에는 금융업과 보험업도 가장 집중되어 있다. 전체의 20.2%에 달하는 1,700여 개의 금융·보험업 사업체와 33.9%에 달하는 8만여 명의 고용규모는 강남·서초구의 1,600여 개, 3만 9천여 명을 월등하게 앞서며, 금융기관 본사의 수도 서울시 전체의 41.4%, 137개로 압도적으로 많다.<sup>1)</sup> 요컨대 서울 도심부에는 후기산업사회 성장 주력인 금융·보험업과 산업사회의 주축이었던 제조업이 밀집되어 공존하고 있는 것이다.

도심부에 제조업이 뚜렷하게 밀집해 나타나는 현상은 언뜻 후기산업사회로의 전환이라는 지배적인 흐름과는 대비되어 보일 수 있다. 전반적으로 제조업의 고용비중 감소와 생산자 서비스업의 성장이 산업사회 이후 세계적 대도시의 “새로운 도시경제The New Urban Economy”의 일반적인 현상이기 때문이다.(Sassen, 1994) 그러나 제조업 생산활동 자체를 후기산업사회로의 변화에서 동떨어진 것으로 일괄하여 판단할 것은 아니다. 동경과 런던, 미국 대도시 등에서는 금융·보험업을 비롯한 생산자 서비스 산업의 성장이 해당 대도시의 제조업 성장과 뚜렷하게 관련된 것으로 나타난다.(Markusen, 1994) 이러한 결과는 국제화된 대규모 제조업 사업체의 본사 등을 모두 포함한 고용효과에 대하여 여러 도시 수준에서 비교한 것이기 때문에 그 설명의 대상과 수준이 국지적인 제조업 밀집과는 다르다. 그러나 제조업 생산활동 변화를 이해하는데 개별 산업의 독립적인 성장 또는 감소로 분절하여 접근하기보다 다른 산업과의 연관성을 고려하여 이해할 필요가 있다는 점을 시사한다.

그런데 국지적인 수준에서도 산업화 시대 이후의 제조업 생산활동이 스

---

1) 서울특별시, <청계천 복원 타당성 조사 및 기본계획: 도심부 관리 기본구상 산업부문>, 2003, p.207

스로 변화하면서 산업구조 전환의 흐름에 적응하고 지속한다는 증거들이 나타나기도 한다. 최근 싱가포르, 런던, 밴쿠버, 로스앤젤레스 등에서 관찰되는 “새로운 경제New Economy”의 모습은, 한 도시 내에서 제조업과 같은 기존의 전통산업과 새롭게 등장하는 산업 간의 공존·협력·경쟁을 통해 각 산업들의 연계관계뿐만 아니라 개별 생산활동 자체의 질적인 변화까지 포함하여 재구조화되는 과정으로 설명되고 있다.(Scott and Soja, 1996; Hutton, 2010) 이러한 해석에 따르면 산업시대 이후의 대도시는 대외적으로 재조직되는 세계경제의 일부분이면서 내부적으로도 해당 도시 내 생산활동의 집합과 구성이 새롭게 조직되는 과정에 있다고 할 수 있다.

도시 내에서 이루어지는 생산활동을 어떻게 바라볼지의 문제는, 정부가 도시의 물리적 공간과 그 안에서의 생산활동을 전략적인 정책을 통해 계획하려 한다는 점에서 현실적으로 중요한 의미를 가진다.(Abbot, 1993) 도시의 생산활동에 대한 이해 자체가 도시가 무엇이 ‘되어야’ 할지를 정의하는 인식의 틀로 연결되기 때문이다. 경제 정책의 공간적인 대상으로서 도시는 “성장 기계Growth Machine”로 표현될 만큼(Molotch, 1976; Jonas et. al, 1999), 그리고 특히 도심부에 대한 계획과 실행은 도시 정부의 ‘기업가적 활동’으로 평가될 정도로, 도시 내 생산활동의 조직을 기획하는 것은 정부 역할에서 매우 중요한 것이다.(Frieden, 1991)

마찬가지로 소규모 제조업과 금융·보험업을 비롯한 서울 도심부 내 산업들에 대한 정책적 이해는 도심부를 관리해왔던 정책이 가진 태도와 밀접하게 관련되어 왔다. 1998년까지 서울 도심부에 대한 관리정책은 제조업의 지속을 바람직하지 않은, 부조리한 토지이용 현상으로 대해왔다.<sup>2)</sup> 일제강점기부터 용도지역제에 의해 도심부 제조업의 대부분은 “부적격”한 것이었고, 도시외곽으로 이전하려는 제도적 압력의 대상이 되어 ‘가든파이프’ 등과 같은 실행사업 형태의 이전移轉 시도도 최근까지 지속되었다. 이에 비해 도심부 자치단체인 중구의 계획이 도심부를 세계적인 금융허브로 개발하겠다는 목표를 세울

---

2) 본문에서 상술하겠지만, 1998년의 <서울도심부성장관리계획>은 도심부에 존재하는 제조업의 산업연관 기능을 존중하는 것으로 기존의 배타적인 입장을 수정하였다.

만큼,<sup>3)</sup> 금융·보험업은 서울 도심부뿐만 아니라 도시 전체의 성장동력으로 한  
영받았다.

금융·보험업의 밀집은 서울 도심부에서 재개발을 적극적으로 추진했던 정  
부의 역할과 분리할 수 없다. 또한 이들 대부분 재개발사업 대상지역들은 제  
조업을 비롯한 기존의 산업들이 점유했던 곳이었다. 그곳의 건물이 특히 노후  
했기 때문에, 제조업은 도심에서 사라질 산업시대의 유물이라는 인식과 그대  
로 방치할 경우 도심부의 물리적 환경이 더욱 낙후될 것이라는 사회적 우려  
가 결합되었다. 이런 인식에 연결되어, 도심부의 물리적 환경 개선과 도심부  
산업 재구성의 정책영역이 각각 다른 것임에도, ‘도심재개발사업’은 두 분야의  
목적을 한꺼번에 달성하려는 당위를 가진 효과적 수단이었다. 결과적으로 정  
책적인 도심재개발은 제조업을 비롯한 구 산업시대 생산활동이 점유했던 공  
간을 금융·보험업을 비롯한 업무형 산업이 점유할 공간으로 전환하는 산업대  
체代替의 성격이 강했다.(윤일성, 1987, 2002)

제조업 입지를 어렵게 하는 토지이용규제, 작업공간을 제거했던 도심재개  
발사업 그리고 정부정책의 배타적인 태도에도 불구하고, 서울 도심부에서 제  
조업은 여전히 밀집되어 지속되고 있다. 제조업 사업체가 가장 밀집(16.1%)해  
있는 중구의 부동산 임대수익률은 서울에서 가장 높으며(0.53%)<sup>4)</sup> 지방세 세  
수稅收의 비중도 25개 자치구 중 두 번째<sup>5)</sup>다. 다른 산업에 비해 상대적 비중  
은 줄었지만, 서울의 전체 제조업이 담당하는 생산액도 1985년의 수준을 상  
회하여 유지되고 있기 때문에, ‘FIRE’로 일컬어지는 후기산업사회 주축산업들  
이 발휘하는 성장의 효과를 제조업이 반감하고 있다고 보기도 어렵다. 때문에  
서울 도심부에서 제조업의 지속성을 몇 가지 다른 논리로 이해할 수도 있을  
것 같다. 예를 들어, 다른 산업과의 연관관계에서 총생산활동이 필요로 하는  
최소한의 기본적 몫으로서 제조업의 역할이라는 ‘항상성恒常性’이나, 후기산업  
사회 산업구조를 구성하는 일부분으로서의 ‘적응력’으로 볼 수도 있을 것이다.

3) 서울특별시 중구, <비전 중구 2020 장기발전계획>, 1998

4) 2위인 강남구의 임대수익률은 0.39%. 자료 부동산114, 2012년 6월 기준

5) 서울특별시 통계정보 웹사이트 ‘서울통계’ <http://stat.seoul.go.kr>

제조업 생산활동에 호의적이지 않았던 도심부 관리정책에 대비하여서는, 기존 생산관계에서 비롯된 관성이 정책의도가 지시하는 방향으로 전환을 지체했던 ‘마찰력’으로 작용하고 있는 것으로 이해할 수도 있다.

위와 같은 내용을 판단하려면, 도심부에서 제조업이 지속되었던 과정에 관련되었던 요인들의 영향을 가능한 한 총체적으로 살펴볼 필요가 있다. 서울 도심부의 제조업이 정책의지에 반해 지속하는 것이 어떻게 가능했는지, 관리 정책은 도심부에 존재하는 개별 산업을 무엇으로 인식하고 어떤 방법으로 관리해왔는지, 도심부에서 생산활동이 이루어지는 실제 현상은 어떠했고 정책 의지와는 어떤 점에서 차이가 있었는지, 도심부에 대한 계획은 정책 의지의 기준점으로서 도심부의 개념을 무엇으로 정의해왔는지 등을 살펴보는 것이다. 이러한 시도는, 학문적 차원에서 정부의 정책적 개입을 영향요인으로서 고려하여 기존 토지이용이론의 현실에서의 적용을 보완한다는 점에서(Beauregard, 1994, 2005), 그리고 정책적 차원에서 정부가 취해왔던 도심부 관리정책의 효과를 살펴보기 위해서도 필요한 작업이다.

도심부의 생산활동 변화과정의 영향요인으로서 정부정책의 구체적 내용은 정책이 취했던 개입 수단과 그 영향이라 할 것이다. 특히 도심부를 관리해왔던 정부의 개입은 용도규제의 조절 외에도 공간의 물리적 형태를 대상으로 하였다.(Barnett, 1974; Loukaitou-Sideris, 1998) 따라서 도심부 생산활동의 변화는 정책적 개입과 그로 인한 공간의 물리적인 형태(이하, ‘도시형태’) 변화와의 상호작용 결과를 포함한 것으로 인식되어야 한다. 또한 도시형태와의 관련성은 생산활동이 점유하는 공간의 물리적 형태가 생산을 수행하는 작업 조건이 된다는 점에서 보다 근본적인 영향요인이기도 하다. 앞서 언급한 ‘새로운 경제’의 관찰에서도 질적으로 변화된 생산활동과 그것이 점유하는 공간이 서로를 규정“shaping”하는 방식으로 상호작용한다고 설명한다.(Hutton, 2010) 개별적인 생산활동 공간뿐만 아니라 집합적 수준의 도시형태에서도, 각 생산활동 조직의 총합인 “생산관계”와 그것이 점유하는 공간은 분리되지 않는 것으로 이해된다.(Lefebvre, 1974) 요컨대 도심부에 존재하는 생산활동의 구성과 조직은 공간의 물리적인 형태와 그것을 관리해왔던 정부 정책과의 상호작용을 고

려하여 이해되어야 한다.

도시형태와의 상호관계에서 도심부의 생산활동 변화를 살핀다는 것은, 앞의 산업부문간 생산액 변화의 차이와 생산활동 자체의 변화가 구분되어야 하는 것을 뜻한다. 생산액과 생산활동의 규모 사이에 강한 상관관계가 있는 것은 분명하지만, 생산활동이 만들어내는 재화의 금전적인 가치는 다른 산업과의 상대적인 관계 속에서 사회적으로 결정되므로 엄밀하게는 고용의 규모 또는 생산 작업의 절대량과 다르다. 또한 생산활동 자체는 임금, 지가 또는 임대료 등과도 구분되어야 한다. 임대료나 지가는 작업공간을 점유할 수 있는 ‘시간’을 확보하기 위한 대가일 뿐이며, (Lefebvre, 1974) 물리적인 공간을 실체로서 점유하는 것은 화폐나 지불되는 화폐의 양을 표현하는 숫자가 아니라 생산활동을 수행하는 주체와 그의 작업노동이기 때문이다. 그러므로 도심부의 각 산업별 생산활동은 공간을 점유하는 작업의 절대량과 그것의 질적인 변화, 즉 사업체 수와 고용규모, 구체적인 작업방식이 공간적으로 조직되는 모습을 통해 파악될 수 있을 것이다.

본 연구는 서울 도심부의 생산활동이 가진 특징을 정부 정책과 도시형태와의 상호관계 속에서 이해하려 하려한다. 서울 도심부를 ‘생산관계’(Lefebvre, 1974)가 국지적으로 기획되고 조직되는 ‘생산공간’으로 인식할 것을 전제로 하며, 생산활동과 생산공간의 변화, 그리고 각각에 대하여 정부 정책이 영향요인으로서 개입했던 역사적 경로를 밝히는 것이 본 연구의 목적이다. 궁극적으로는 ‘생산활동’과 ‘생산공간’, ‘정부정책’의 세 범주 사이 상호작용의 상당부분은 서울 도심부의 고유한 도시형태가 매개하는 결과였으며, 그러한 접근이 서울 도심부의 생산활동이 가진 특수성을 설명할 수 있음을 주장하려 한다.

## 2. 이론과 관점

### 2.1 서울 도심부 제조업에 대한 기존 해석

공교롭게도 다른 산업들이 제조업 생산액을 추월했던 1990년대의 중반 이후는, 서울 도심부의 제조업 밀집 현상에 대한 재검토가 학문적으로, 그리고 정책적으로도(서울도심부성장관리계획, 1998; 서울도심부관리기본계획, 2000) 이루어졌던 시기이기도 하다. 당시의 학문적 검토들은 1980년대부터의 대공장을 중심으로 한 서울 제조업 공동화와 산업재구조화 논의의 연장선에 있었던 것이기는 하다. 그렇지만 그 작업들은 그 전까지 도심부 정책의 기초였으며 산업구조 고도화 담론이 제공해왔던 도심부의 ‘산업전환 지체’라는 당위적 인식을 처음으로 벗어나, 보다 중립적인 입장에서 서울 도심부 산업변화를 현상적으로 이해하려는 노력이었다.

‘서울 도심부 제조업의 입지특성 연구’(강우원, 1995), ‘서울시 토지이용에서 위치이용의 지역적 특성과 소규모 사업장의 존재양식’(김용창, 1997), ‘청계천로변 전문상가의 신산업집적체의 형성과 사회적 자본의 특성’(남기범, 2001) 등이 그러한 연구들이다. 이들은 고차산업에 비해 생산성이 낮을 것이라 생각되는 제조업이 입지경쟁 또는 지대경쟁이 치열한 도심부에서 어떻게 지속할 수 있는지에 대한 문제의식을 공유하며, 소규모 제조업 사업체들의 집적·연계 network에서 얻는 긍정적 외부효과를 높은 임대료를 극복할 수 있는 원천으로 주목한다. 제조업이 지속할 수 있는 동력의 근원에 대해서는 ‘인큐베이터 가설’, ‘국지적 노동시장론’, ‘산업연계론’, ‘거래행태론’, ‘산업지구론’ 등 산업의 도심입지이론의 개념을 들어 설명하거나(강우원, 1995), “네트워크 지대地代”(김용창, 1997), ‘산업집적체industry cluster’의 ‘사회적 자본’(남기범, 2001) 등으로 각 연구에 적용된 분석적 이론에 따라 해석을 달리하고 있다.

표 1 서울 도심부 제조업 지속에 대한 기존 연구

연구 제목	연구 내용 및 특징
강우원(1995) 서울 도심부 제조업의 입지특성 연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입지경쟁이 치열할 것인 도심에 여전히 지속되는 제조업을 서울 도심이 가진 역사적 맥락이 가진 특수성 측면에서 언급하고 있음</li> <li>• 집적의 효과와 유연적 생산체계 특성을 지닌 도심제조업의 가능성을 확인하고, 도심제조업을 도심에서 배제되어야 할 기능으로 설정한 기존의 도심관리정책의 방향전환을 촉구</li> </ul>
김용창(1997) 서울시 토지이용에서 위치이용의 지역적 특성과 도심부 소규모 사업장의 존재양식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도심 제조업체가 치열한 입지 지대경쟁을 어떻게 극복하고 있는 지에 대한 연구</li> <li>• 소규모 제조업체들의 집적 특성과 상호간 네트워크를 이룬 생산 방식 때문에 도심 내에서 지속할 수 있다고 밝힘</li> <li>• 연구자는 생산활동 지속 요인을 ‘네트워크 지대’로 설명하고 있는데, 마르크스 지대이론의 한계를 수정하여 제시함</li> <li>• 정책적으로도 일반적 도시토지이용 변화를 설명하는 이론을 서울 도심에 그대로 적용하는 것에 대한 한계를 지적</li> </ul>
남기범(2001) 청계천로변 전문상가의 신산업집적체 형성과 사회적 자본의 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도심 내에 존재하는 사업체들의 특성으로 클러스터 속성과 사회적 자본의 역할을 주목함</li> <li>• 클러스터가 발달할 수 있었던 요인으로 생산-분배-판매-장소소비 등의 경제활동이 모두 하나의 장소에서 이루어지는 특성과 함께, 제도화, 사회자본 등 사회·문화적 요소의 작용을 들고 있음</li> </ul>

강우원(1995)의 연구는 도심부 제조업의 ‘자본생산성’이 25.4%에 달하며 그것은 서울의 다른 공업지역의 제조업보다 월등하게 높은 것임을 밝혔다. 또한 도심부 내에 존재하는 제조업의 영세성도 법과 정책적 배제에 의해 “조장된” 결과로 지적된다. 영세성은, 과밀부담금과 공장총량규제제도를 도입한 ‘수도권정비계획법령’ 및 ‘국토이용관리법’과 토지·건물의 용도를 제한한 도시계획법과 건축법·조례, ‘공업배치 및 공장설립에 관한 법률’, ‘환경법’ 등으로 200㎡이상 큰 규모 허가가 불가능했고, 그보다 작은 경우도 강화된 배출시설 기준이 적용되었으며, 중소기업의 정책적 지원 대상이 등록공장에만 제한되었던 결과였다. 이런 지적은 도심부의 제조업이 생산성이 낮은 한계산업이라는 인식을 수정하고, 그것의 영세성이 낮은 생산성 때문이라기보다는 제도적인 산물임을 밝혔다. 점에서 그간의 상투적인 평가에서 벗어나 도심부의 제조업을 보다 객관적으로 인식하게 하는 것이다.

김용창(1997)의 연구가 정의한 ‘네트워크 지대(地代)’는 생산관계의 조직 자체에서 발생할 수 있는 非물리적 개념으로서 그간의 마르크스 지대이론의 빈구석을 넘어섰던 것이다. 그리고 그의 조사연구는 제조업 업종별로 생산활동을 조직하는 주체가 누구인지를 밝힘으로써 도심부 제조업 생산활동이 변화하는 궤적을 알아볼 수 있게 했다. 그에 따르면, 서울 도심부 제조업 중에서의 의류제조업의 대부분은 판매상의 자본과 주문에 의해, 기계금속 제조업은 제조업 사업체의 독립적 생산과 함께 판매업체의 자본과 주문에 의해 생산활동이 이루어지며, 인쇄업체는 생산활동에 필요한 자본능력을 독립적으로 가지고 있다. 이러한 분석은 도심부 생산활동의 “행위주체가 어떻게 형성되고 있고, 이들이 토지이용에 미치는 영향은 무엇인지”를 밝히려는 연구목적에 따른 것이다. 또한 “토지이용 변화의 동태적 과정을 분석할 수 있는 방법론을 소홀히” 하고 “토지이용을 전체 사회·경제적 구조와 독립된 자율적 실체”로 인식하는 “생태학적 편향”을 지닌, 기존 토지이용 연구에 대한 비판의식에서 비롯되었다.

이 연구에서 무엇보다 주목할 것은 지대이론에서 끌어낸 네트워크 지대의 개념이다. 네트워크 지대는 토지가 가진 속성인 ‘위치(位置)’와 ‘위치 이점(利點)’에서 비롯된다. 토지가 가진 위치 이점을 생산관계에서의 위치 이점으로 전환하면, 토지의 위치 이점 차이로 발생하는 지대 차이는 생산관계 네트워크 상 위치에 따른 지대 차이가 된다. 따라서 도심부의 생산활동이 조직되는 네트워크 내에 있는 어떠한 생산활동은 그 네트워크 내에 있음/없음에 따라 지대, 즉 생산활동의 이득이 발생한다는 설명이다. 물질적인 개념에 바탕을 둔 지대이론의 논리를 연결망 상의 개념으로 전환한 것이 비유적인 설명방식인 것 같지만, 도심부의 생산활동들이 실제로 연계망으로 이루어졌고 그로 인한 이윤이 발생하기 때문에 논리 자체가 비유적이지는 않다. 오히려 도심부의 생산활동들이 스스로를 조직하는 방식을 매우 잘 설명하고 있다.

이상의 연구들은 도심부의 개별 제조업 생산작업이 또 다른 생산주체의 작업과 밀접하게 연결되어 수행되는 방식으로 진행된다는 점과, 도심부의 높은 임대료를 감당할 수 있는 것도 그러한 생산방식에서 기인한다는 점을 밝



힌 것이다. 이러한 해석은 도심부 제조업 지속의 동력이 개별 생산활동들의 집합적인 조직 방식에서 비롯된다고 보는, 생산관계 내부의 자율적 요인에 주목한 것이다. 이에 덧붙여 도심부 제조업 지속에 대한 보다 풍부한 이해를 위해서는, 내부 요인과 함께 생산관계에 영향을 미치는 외적 요인까지 고려한 해석으로 확장될 필요가 있다.

우선 앞의 ‘생산조건’으로서 제조업이 점유하는 공간의 물리적 형태와의 관계가 고려되어야 한다. 도심부에서 볼 수 있는 생산활동은 점유하는 건물의 생김새에 따라 다른 것이어서, 자신에게 적절한 형태를 가진 작업장을 도심부 내에서 확보할 수 있는지의 여부가 제조업 생산활동의 가장 기본적인 조건이기 때문이다. 위 연구들은 현장조사를 토대로 했지만 연구의 관심이 점유 공간의 속성보다 생산활동을 수행하는 주체간의 연계와 제조업 지속을 가능하게 해주는 생산력을 증명하는데 주로 집중했다. 따라서 공간적인 측면에서 제조업 입지에 대한 이해는 연구가 다루고 있는 모든 제조업에 대해 ‘도심 내’로 뭉뚱그려 표현되었다. 생산활동이 점유하는 공간의 형태가 동시에 고려될 수 있다면, 생산활동의 연관관계가 도심부 내에서 공간적으로 조직되는 논리에도 접근할 수 있을 것이다.

김용창의 연구(1997)가 네트워크 지대 개념을 끌어냈던 ‘위치’와 ‘위치 이점’은, 원래의 지대이론에서는 토지가 가지고 있는 기본적인 세 가지 속성<sup>6)</sup> 중 하나인 ‘생산조건’으로서 공간의 물질적인 속성을 지시하는 개념이었다. 이 개념을 따르면 도심부 제조업이 점유하는 생산조건이란 생산활동 연계망에서의 위치뿐만 아니라, 본질적으로 ‘토지’ 즉 생산활동이 실재 존재할 수 있는 공간과 그것의 물리적 환경, 그리고 용도지역제와 같이 해당 토지의 현실적인 위치에 작용하는 규제 제도까지 포함하는 것이다. 따라서 도심부 제조업의 생산활동의 이해에는 네트워크 지대가 해석할 수 있는 연계망 조건과 함께 생산활동이 존재하기 위해 필요로 하는 공간의 물리적 속성에 대한 해석도 추

6) 토지가 가지고 있는 속성을, 생산이 이루어지는 요소 자체(농경지)이자, 사용가치를 함유하고 있는 저장소(광산)이기도 하며, 생산조건인 하나(건물부지) 등의 세 가지로 범주화했다. Marx, K., 1968, Theories of Surplus-Value, Part II, Progress Publishers, p.245; 국역 1989, <잉여가치학설사>, 이성과 현실, p.276

가될 필요가 있다. 생산활동의 물리적 조건으로서 도시형태와의 관련성을 고려한다면, 정부정책의 영향에 대한 해석도 보다 풍부해질 수 있다. 강우원의 연구(1995)는 제조업 생산활동에 미친 정부정책과 제도적인 규제의 영향을 중요하게 밝히고 있다. 그것과 더불어 도심재개발사업과 같이 정부의 개입은 공간의 물리적인 형태를 관리하는 수단도 동시에 취하는 것이므로 그 영향까지 포함하여 이해해야 할 것이다.

무엇보다도 정부정책이나 그것에 의한 도시형태 변화와 같은 생산관계의 외적인 요인과의 관계를 고려하게 되면, 변화의 역사적인 경로에서 생산활동이 외부 환경에 대응하거나 적응해왔던 메커니즘을 변화의 요인으로 파악할 수 있는 장점이 있다. 생산활동의 변화는 연계망이 변화하는 것, 단위 생산주체의 내부적 조직과 작업방식, 그리고 생산품 등이 변화하는 것, 물리적 위치가 변화하는 것 등으로 여러 층위를 가질 것이다. 그러므로 위 연구들이 밝힌 생산활동의 연계망은 전체 생산조건의 변화에 대응하는 내용으로 확장될 필요가 있다.

도심부 생산활동의 이해에서 ‘변화’가 중요한 이유는, 도심부의 제조업 지속의 의미와 그에 따른 정책을 판단할 근거들을 포함하고 있기 때문이다. 후기산업사회 경제로의 전환이나 높은 지대를 발생시키는 입지경쟁에도 불구하고 서울 도심부에 제조업이 지속되는 이유가 무엇인지, 도심부에서 제조업이 소멸과정에 있는 상태인지 아니면 앞으로도 지속성을 가질 것인지, 또는 생산관계의 측면에서 제조업 역할의 필요성에 의한 것인지, 그에 대한 도심부의 관리정책은 타당한 것인지 등의 질문들이다. 이상의 선행 연구들은 첫 번째 질문에 대해, 서울 도심부의 제조업이 도심부에 ‘존재할 수’ 있을 만큼의 생산성을 가졌고 그 근원이 연계망이라는 제조업 생산활동의 내적 요인을 그 해석으로 제시했다. 나머지 질문들의 답을 포함한 제조업 지속의 의미는 도시형태와 정부정책과의 상호작용 속에서 제조업뿐만 아니라 전체 생산활동이 변화되는 과정에서 보다 풍부하게 찾을 수 있을 것이다.

## 2.2 도심과 생산활동의 위치

### 2.2.1 도시의 개념

‘도심’을 전통적으로 정의해왔던 방식은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 도시의 중추적인 ‘중심기능’이 있는 영역으로 정의하는 것과, 경제활동의 결과 나타나는 구체적인 물리적 현상을 계량하는 접근방식이다. 전자의 방식은 ‘중심기능’을 행정기관과 대기업의 본사, 사무소 등의 관리적 기능, 은행이나 증권사 등의 금융기능, 도·소매의 상업기능, 영화관과 같은 위락기능, 방송사와 같은 언론기능의 밀집영역으로서 정의한다.(Reissman, 1966) 후자는 점포임대지수(William-Olsson)<sup>7)</sup>, 매상지수(Tore Sund, Fridtjoy Isachsen)<sup>8)</sup> 등 상업판매기능을 중심으로 한 방식 외에, 인구분포나 고용패턴, 보행량, 地價나 건물가격 등을 기준으로 계량하거나, 토지이용의 연속성을 관찰하여 단절적인 곳을 도시의 경계선으로 확정하는 방법, 그리고 정교하게는 Murphy와 Vance가 제안한 전고도지수Total Height Index, 중심업무고도지수Central Business Height Index, 중심업무집약도지수Central Business Intensity Index 등<sup>9)</sup>의 지수법이다.(김창석 외, 2000)

그러나 서울의 경우 이미 중심기능이 여러 장소로 산포되어 있기 때문에, 중심기능의 밀집지역으로 정의하기에는 영역이 너무 넓고, 계량적 접근도 관찰대상으로서의 영역 경계선을 찾는 분석방법에 해당하므로 서울 도심부를 이해하기 위한 틀로는 적절하지 않다. 특히 지수법은 CBD의 경계선을 확인하

---

7) 점포임대지수 = 총 점포 임대료/건물의 전면길이

8) 매상지수 = 총 매상고/건물 전면길이

9) ① 전고도지수(Total Height Index): THI=한 블록의 총연상면적/전1층상면적: 도심부 토지이용의 전반적인 집약도를 나타내는 지수로서 블록별 평균층수 개념과 유사  
② 중심업무고도지수(Central Business Height Index): 중심업무용 연상면적/전1층상면적: 중심업무적 용도를 그 블록 내에 있는 모든 건물의 밑에서부터 채워 넣었다고 가정할 때의 평균 고도를 층수개념으로 표현한 지수  
③ 중심업무집약도지수(Central Business Intensity Index): 중심업무용 연상면적/총연상면적 X 100: 한 블록 내 건축물의 총연상면적 가운데 중심업무용 연상면적이 점유하는 비율

려는 수학적 분석방법으로 고안된 것으로, ‘중심기능’을 무엇으로 정의할 것인지가 다시 쟁점이 되는 ‘순환적 정의’ 문제를 가졌다. 무엇보다도 계량적 개념을 서울 도심부 연구에 적용하기 어려운 점은, 그 방식으로는 도심부와 여의도, 강남 등 타他고용중심지의 다른 속성을 다루지 못하는 데에 있다. 지수계량은 비슷한 속성의 정도값으로서 등치等値지역을 찾아내는, ‘동질성’에 바탕을 둔 것이기 때문이다. 오히려 서울 도심부 연구에 필요한 것은 어떻게 다른지를 설명할 수 있는 접근방식이다. 예를 들어 서울 도심부가 도시발생의 기원이며 따라서 다른 고용 중심지와 형성시기와 과정이 달랐던 등을 고려하는 역사적인 관점과 함께, 서로 다른 모습으로 나타나는 생산활동과 그것에 영향을 주는 생산조건의 차이를 반영할 수 있어야 한다.

우리말의 ‘도심’에 상응하는 영미의 개념어들은 ‘central business district’, ‘city core’, ‘downtown’, ‘inner city’, ‘city center’ 등으로, 이들은 강조하는 바를 달리하여 맥락에 따라 혼용된다.(강우원, 1995) CBD와 downtown은 도심에서 나타나는 업무활동과 상업활동 등의 경제활동을, city core는 발생적 측면에서 전체 도시에 대한 상대적 차이를, city center는 어원적으로는 기하학적 중심의 의미를 띤 채 일상적이고 관습적인 의미를 각각 지시한다.(김창석, 2000) 그리고 inner city는 대개 ‘쇠퇴’와 ‘공동화’, ‘빈곤’, ‘인종문제’를 가진 중심부라는 의미와 결합되어 도심을 지칭한다.<sup>10)</sup> 이처럼 여러 개념어들이 조금씩 의미를 달리한 채 사용되는 것은, ‘도심’이 여러 가지 속성을 가졌으며 지시하려는 주체의 의도에 따라 다른 어휘가 사용된다는 뜻이다. 즉 도심은 불변·고정의 정의를 가진다기보다, 지칭하려는 주체가 ‘인식’하는 속성에 따라서 정의되는 대상인 것이다.

본 연구에서 필요로 하는 도심의 개념은 생산활동의 공간이면서, 정부의

---

10) 많은 문헌이 있겠지만 몇 가지 연구문헌의 예를 들면 다음과 같다. Suttles, G. D. (1968). The social order of the slum : ethnicity and territory in the inner city. Chicago, University of Chicago Press. ; Hartshorn, T. A. (1971). Inner City Residential Structure and Decline. Annals of the Association of American Geographers 61(1): 72-95. ; Madge, C. and P. Willmott (2007). Inner city poverty in Paris and London. Routledge. ; Wilson, W. J. (2009). More than just race : being black and poor in the inner city, W. W. Norton.

정책에 따라 관리되는 대상공간으로서의 의미이다. 따라서 정부의 인식에 따른 도심의 개념과 생산활동 공간으로서의 도심의 개념을 동시에 살펴볼 필요가 있다.

정책대상으로서의 도심은 그것이 갖추어야 할 바람직한 상이 사회적·공식적으로 결정되고 그 이상을 도심 내부의 실제 활동에 투사하는 공간적 영역이라 할 수 있다. 계획수립 및 실행의 주체로 지방도시정부가 등장하고 세계화 경제체제에서 도시 간 경쟁이 점차 심화되면서, 도심을 기획하는 것은 경쟁력을 위한 경제계획이 결합된 전략적 도시계획이라는 중요한 의미를 갖게 되었다. 그에 따라 도심은 그 공간적 영역과 계획 목표, 바람직하게 관리하기 위한 실행수단 등과 함께 능동적으로 규정된다. 역사적으로 대도시의 도심은 도로건설을 통해 접근을 원활히 해야 하는 ‘중심’이었으며, 때로는 부동산 ‘자산’으로 재개발해야 하는 대상이었다. 보존해야 하는 ‘역사 기록’이자, 축제를 즐기는 시민의 ‘극장’으로, 그리고 이제는 새로운 세계경제의 ‘허브’로 다시 조직되는 대상이기도 하다.(Abbot, 1993)

생산활동의 관점에서 도심은, 생산활동이 조직되는 기준으로서 ‘중심성’을 가진 구체적인 지점이다. 중심성이란 어떠한 활동, 즉 생산활동을 “불러들이는 형태”이며, 여러 가지 활동이 “하나의 거점과 그 주변에 모일 수 있는 동시성” 때문에 그 힘을 발휘한다.(Lefebvre, 1974) 중심성은 일정한 지점에서 집적하는 행위들의 결과로서 어떠한 기획이 없이 자율적으로 생성될 수 있다. 한편으로 도심은 정책과 관리대상이므로 그 중심성이 기획에 의해 구축될 수도 있다. 따라서 도심은 행위주체들의 자율적인 힘과, 기획과 의도에 따른 계획의 힘이 상호작용한 결과로 보아야 한다. 그렇다면 서울 도심부의 해석에서 정책적 개입을 고려할 때 살펴보아야 할 것은 기획의도와 정책의 목표가 무엇이며, 도심의 중심성을 어떤 수단을 통해 만들어가려 했는지, 그 효과는 어떤 것이었는지에 관한 것이다.

중심성의 실체가 형태적인 것이라는 것과 기획에 의해 만들어질 수 있다는 점은 도심에 대한 관리 정책의 실행이 주로 형태적인morphologic 수단에 의존한다는 관찰(Barnett, 1974; Loukaitou-Sideris, 1998)을 논리적으로 뒷받침한다. 형태

적 관리의 사례는 빈번하게 나타났다. 예를 들어 서울 도심부의 역사성 보전의 논리와 개발의 논리가 대립해왔던 것에서도 찾아볼 수 있다. 두 논리는 각각 ‘역사성’과 ‘경제적 성장’이라는 서로 다른 상징적 이미지를 표상하지만, 구체적으로는 도심부 공간조직의 형태를 어떻게 할 것인지의 쟁점으로 수렴하며 서로 충돌한다. 그간 서울 도심부 계획들이 추진했던 사업들의 내용도 역사성, 생태복원, 문화 등의 이미지가 부여된 형태 변화들이었다. 그 결과 사회적으로는 도심부가 당대의 바람직한 가치가 내포된 상징적 이미지로서 인식되는 경향이 강해졌다.

## 2.2.2 생산활동 공간에 대한 이론

생산활동의 공간적 조직組織을 설명하는 이론적 흐름은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. ‘토지이용의 분화’ 또는 ‘기능지역의 형성’이라고 설명하는 고전적 토지이용모형에서 비롯된 이론과, 경제학과 지리학의 간間학제적 연구를 통해 주로 산업화 이후 공간적 조직을 설명하려는 신경제지리학 이론이다.

토지이용이론은 정태적 기술情態的 記述방식으로서 최적最適 혹은 균형均衡 상태를 수학적으로 설정한 입지모형 이론과, 기능분화를 자연생태계의 경쟁-선택 과정과 동일한 원리의 결과로 보는 동태적 기술動態的 記述방식의 생태학적 이론을 포함한다. 그런데 최적과 균형점을 찾는 입지모형은 연계된 경제활동의 전체 영역(예를 들어, 도심의 제조업체가 관련된 서울 전체를 비롯한 수도권)에 비해 국지적인 공간인 도심부 경제활동의 미세한 변화를 설명하기에는 구체적인 공간적 척도가 불명확해 보인다. 또한 모형이 제시하는 이상적 균형상태로 이행하기 위한 기간도 마찬가지로 상대적으론 단기기간인 5년이나 10년 주기의 도심부 관리계획에 기여할 수 있는 현실적인 시사점도 모호하다.

생태학적 접근은 기능분화와 동질기능의 군집을 설명하기 때문에 더 적실해 보이지만, 도시를 하나의 ‘자연’으로 간주하고 토지이용 분화 자체의 유일한 동력을 경쟁만 하는 개별적 행동으로 돌리는 환원론적 태도를 가졌다. (김용창, 1997) 따라서 각 도시별로 분화의 모습이 다를 수밖에 없는 이유가 무엇인지, 왜 특정 도시에 그러한 공간적 분화가 생겼는지 추적하지는 않는

다. 무엇보다도, 입지모형과 생태학이론의 설명은 중심성 또는 접근성에 대한 자유경쟁을 그 이론적 토대로서 공유한다. 그러나 현실의 도시, 특히 관리대상으로서 도심이 가진 용도규제와 같은 제도적 장場으로서의 성격과 적극적인 계획의 개념은 생산공간이 자유경쟁의 영역이 아니라 구조화된 영역임을 의미한다. 따라서 서울 도심부의 생산활동을 이해하는 데에는, 지대경쟁에 기반을 둔 이론은 적합하지 않다.

근원적으로는, 토지이용이론에서 중심의 개념이 도시형태와 같은 조건을 반영하지 못하기 때문이다. 토지이용모형에서의 동심원 중심, 즉 기준인 원점(原點)이 실제도시에서 구체적으로 어디인지에 대한 이론적 토대는 풍부하지 않다. 원점이 갖는 조건으로서 ‘밀집’과 ‘접근성’을 들고 있지만, 조건 짓는 방식도 원점이 가진 고유한 속성보다는 다른 지역과 비교할 수 있는 동질적 속성의 정도값에 의존한다. 원점을 ‘중심’이게 만드는 맥락이나 독자성이랄 수 있는 장소적·역사적 요소, 특히 본 연구에서 필요로 하는 개념인 계획대상으로서 도심이 가진 규범적인 조건이나 고유한 도시형태의 속성이 모두 제거된 것이다. 맥락과 장소적 속성이 제거된 “비물질적인 관념”(Schroer, 2010)상의 원점은 현실에서 도시의 어느 장소든지 상관없게 된다. 이것이 토지이용이론이 경제활동의 입지에 대하여 많은 부분을 설명함에도 불구하고, 비장소적 의미를 논의하는 영역에서만 그 이론적 역할을 기대할 수 있는 이유이다.

신경제지리학 이론은 경제활동이 이루어지는 공간이 가진 제도, 문화 등 구조화된 속성에 주목함으로써 토지이용 이론의 난점을 보완할 수 있다. 경제학자인 Krugman(1991)은 일반균형모형을 사용하여 불완전경쟁 조건에서 수확체증과 외부효과의 개념을 통해 경제활동의 공간적 집중과 분산을 설명한다. 이 이론이 경제학으로서의 신경제지리학이라면, 지리학으로서의 신경제지리학 이론(Martin, 1999; Scott, 2004)은 해당 지역의 제도, 문화, 사회구조, 산업발전 과정 등의 중요성을 강조한다. 제도적·문화적 요소로서 착근성(embeddedness, 사회적 자본social capital, 사회적 연결망social network, 공동학습collective learning, 경로의존성path dependence, 협력적 문화와 조직collaborative culture and organization 등이 신경제지리학 이론에서 언급하는 생산공간의 속성

이다.(이희연, 2011)<sup>11)</sup> 이런 속성에 주목하는 신경경제지리학의 관점을 “제도주의적 접근institutional approach”으로 지칭한다.(Boggs, et al., 2003) 그러한 접근에 따르면 서울 도심부의 생산활동 밀집은 관계의 개념이 결합된 ‘집적’이 되며, 경제활동의 장인 시장은 완전경쟁이 아니라 제도와 문화로서 ‘구조화’된 경쟁의 장이고, 생산공간은 생산조건으로서의 구조가 배태된embedded 공간으로 인식할 수 있다.(Granovetter, 1985)

이와 같은 접근은 생산활동 주체의 행태에 대해서도 달리 이해한다. 지대 경쟁에 바탕을 둔 이론은 생산활동의 주체를 독립적인 단위로서 외부의 모든 다른 주체를 경쟁의 상대로서 정의하지만, 신경경제지리이론에서의 생산활동은 산업적인 생산과정에서의 연계망을 더 강조한다.(Taylor, 2000; Hall, 2007) 최종 생산품이 만들어져 소비되기까지의 과정은 단일 생산주체에 의해 완결되는 것이 아니라, 생산과정에 필요한 개별 전문성을 가진 다양한 경제활동 주체들의 연계에 의해서 이루어지는 과정이다. 그래서 경쟁의 개념에서는 다루어지지 않는 사회적 자본이나 연결망, 협력적 문화와 조직이 중요한 요소가 된다.

또한 제도주의적 접근 이론은 생산활동의 단위주체로서 기업, 즉 사업체의 행태를 생산활동의 환경이 되는 요인들과의 관계 속에서 이해할 수 있는 시각을 제공하기도 한다.(Lyons, 2000) 기업은 생산활동에 필요한 다양한 자원을 획득하기 위하여 연계망 내·외의 다른 주체들과 경쟁할지, 또는 협력할지, 생산활동의 입지를 어떻게 결정할지, 새로 바뀌는 정부의 산업정책에는 어떻게 대응할지 등에 대하여 전략적으로 행동한다(Porter, 2000). 입지결정 과정을 예로 들면, 생산활동에 핵심적인 자원인 지식, 노동력, 원자재, 판매시장, 정보 등이 있는 장소의 임대료가 비싸다면 다른 비용을 줄이고 비싼 임대료를 기꺼이 지불하는 방식으로 대응하며, 여러 사업체가 동질적 전략행동을 취한 집합적 결과가 특정 지역에의 집적으로 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 그런데 기업이 이러한 전략적 조정을 어느 정도까지 할 수 있는지의 한

11) 시장에 대한 인식에 있어서 이와 같은 커다란 전환 때문에 신경경제지리학에서의 “문화적 전환(cultural turn)”으로 불리게 되었다. 이희연(2011), 경제지리학, 法文社, p. 37. 에서 인용



계 설정에 영향을 주는 것이 ‘제도 환경’이다.(Scott, 2008) 제도를 기업조직의 ‘환경milieu’으로 보는 시각(Lawrence, 1986)은 조직의 전략적 행태를 설명하는 도구로서 제도주의 이론을 적용한다.

따라서 서울 도심부의 생산활동의 이해에 대하여 제도주의적 접근이 가지는 이점은 다음과 같이 언급할 수 있다. 첫째 물리적 공간개념인 도심을 생산활동이 자신에 필요한 자원을 얻고 유지하는 환경milieu, 특히 ‘제도환경 institutional environment’으로 인식할 수 있다. 이러한 인식에서는 생산활동이 수행할 수 있는 “행위 대안代案의 가능성 범위를 제한(김용학, 2003)”하고 있는 구조의 요소가 무엇인지 파악할 수 있다. 도심부 생산활동에 영향을 주었던 생산조건을 분석할 수 있는 도구를 제공하는 것이다. 둘째, 도심부의 생산활동을 구성하는 생산주체의 행태를 공간과 정책과의 상호작용으로 해석할 수 있는 시각을 제공한다. 생산활동을 수행하는 조직이 외부와 관계를 맺는 행태와 함께 그것을 위해 작동하는 생산활동 조직 내부의 변화를 볼 수 있는 두 가지 차원의 분석도구를 제공한다. 도심부 생산활동이 다른 생산조직과 어떻게 관계 맺어 가는지(Lambooy, 1996), 그리고 그것을 위해서 조직 내부에는 어떤 변화가 있는 지를 파악하는 것이다.(Scott, 2008)

한편 후기산업사회의 경제활동 공간으로서 대도시는 주목하는 특징에 따라 여러 개념으로 정의되고 있다. 경제적으로는 산업사회의 대량생산 체제가 정치·경제적으로 재구조화되는 공간“Postfordist Industrial Metropolis”이자 세계화된 공간“Cosmopolis”이며, 공간의 형태 또한 재구축화 되며“Exopolis” 그것이 사회적으로 구조화되는 모습은 모자이크“Fractal city”와 같은 공간이다. 조각조각 파편화된 채로 강력한 기획에 의해 통치되지만“Carceral Archipelago” 통치의 방식은 이미지로 재현되는 상징적인 것“Simcities”이다.(Soja, 2000) “경제적으로 재구조화된” 신경제 공간에서 생산활동이 조직되는 모습은 다음과 같은 특징을 갖는다고 한다. ①유물로서 남은 전前산업시대의 생산방식과 아직 남아있는 산업시대의 생산방식, 후기산업시대의 새로운 생산방식의 산업(정보, 문화, 창조)이 공존함으로써 단일한 생산방식으로 조직되지 않는다. ②기존舊산업과 신新산업이 협력·공존·경쟁한다. ③전문화된 생산부문에서 기존의 생산기술이 조합된

“hybridized” 형태의 직업들이 존재한다. ④전통적인 제조공정manufacturing과 서비스형service-type 작업이 조합된다. ⑤공간space과 생산활동industry은 서로를 규정하는 힘“industry-shaping power of space, space-shaping power of industry”을 갖는다. ⑥전통적인 생산방식은 네트워크화되며 정보시스템을 사용한다. ⑦생산활동과 소비활동은 신산업지역에서 동시에 일어난다. ⑧생산활동의 공간과 거주공간이 혼합mixed-use된다.(Hutton, 2010)

만약 서울 도심부를 신경제 공간으로 가정한다면, 기존 해석과는 다른 설명이 가능하다. 기존의 이해는 소규모 제조업이 그곳에서 ‘버터낸다’고 보는 다소 수세적인 입장을 취한다. 그러나 신경제 공간에 대한 설명은, 도심부의 생산활동이 새롭게 변화되는 모습에 주목하면서 그러한 입장을 재고해 볼 필요성을 제기한다. 도심부 소규모 제조업의 생산활동은 ‘산업시대의 업종’이 ‘전前산업시대의 방식’으로 ‘산업시대 이후’에 소비될 생산품을 만들어 내는 것으로 표현될 수 있다. 사실 그러한 생산활동이 신경제 현상인지의 여부를 따지는 것은 중요하지도 않고 가능하지도 않아 보인다. ‘신경제’는 고정적으로 규정할 수 있는 단면으로 제시된 것이 아니라, 생산관계와 생산활동이 기존 개념의 인식에서 벗어나서 지금까지 인지하지 못하던 새로운 모습으로 전환되는 과정 자체를 지칭하는 개념에 가깝기 때문이다. 신경제 현상인지의 여부보다 중요한 것은 도심부의 생산활동이 변화하고 있는지, 그리고 어떻게 변화하고 있는지의 문제이다.

Hutton(2010)이 관찰한 생산활동의 변화 특징은 구舊기술과 신新기술, 새로운 생산품과 산업시대 생산품 등 여러 단계의 기술과 생산양식이 ‘조합’되는 현상이었다. 따라서 생산품을 기준으로 전체 생산체계를 분절하여 인식해 왔던 기존의 산업구분으로 정의하기 어려운 것이다. 예를 들어 서울 도심부의 제조업 생산활동은 작업과정상 금속을 가공하는 제조업적인 성격과, 생산품의 관점에서 새로운 디자인을 만들어내는 문화산업의 성격, 주문에 의한 서비스업의 성격, 판매가 개입되는 상업적 성격 모두를 지닐 수 있다. 생산활동의 주체는 다른 생산활동과의 연계망을 조절할 뿐만 아니라 생산품과 작업방식, 고용규모와 분업방식 등 스스로를 바꿀 수 있다. 만약 도심부의 소규모 제조

업체가 이와 같은 방식으로 자신을 조직하는 전략적 주체라면 그것의 작은 규모도 유연성을 확보하기 위해 선택한 것일 수 있다.

## 2.3 생산활동과 도시형태

### 2.3.1 제조업의 생산공간

생산활동이 공간의 물리적 형태와 어느 정도의 관련성을 가지는지를 단편적으로 정의하기는 어려워 보인다. 예를 들어, 도시관리 수법 중 용도지역제를 부분적으로 대체하고 있는 미국의 형태적 규제제도“Form-Based Code”는 용도와 건축물 형태의 직접적인 관련성을 중요하게 여기지 않는 태도<sup>12)</sup>에 바탕을 두고 있지만, 사실 산업화 시기 대량생산 공장의 건축형태는 다른 용도 건축물과는 매우 다른 것이기도 하다.(Darley, 2004) 창고나 공장과 같은 산업 건축물이 다른 용도로 재이용되거나, 주변에서 흔히 볼 수 있듯이 상업시설이나 업무용 시설이 주거용도로 전용되는 상황은 개별 공간의 용도가 사용자의 행태에 크게 의존하는 것을 나타낸다. 그러나 공장 건축물이 그렇듯, 그 특성에 따라서 특정한 물리적 공간의 형태를 필요로 하는 생산활동이 있다. 특히 제조업 생산활동의 경우 작업방식과 공간의 형태적 조건은 강하게 연결된다.

서울 도심부에 있는 인쇄업 밀집지역 공간 형태와 이용 양태를 조사한 최동혁(2008)의 연구는 그 점을 매우 잘 드러낸다. 인쇄 작업은 무거운 대량의 종이를 중장비로 하역·반출하는 작업공간으로 도로와 동일한 높이의 외부공간을 필요로 한다. 이런 이유로 개별 업체가 작업공간을 선택하는 집합적 결과는 인쇄업체가 밀집지역의 가로변에 도열하는 모습으로 나타난다. 최동혁의 연구에서 추적한 기존 인쇄업 입지 외에도 최근 상당수의 인쇄업체들은 마찬가지로 이유에서 마당을 가진 단독주택을 선호해 입지하고 있으며, 주택을 인쇄 작업에 필요한 공간으로 전환하여 사용하고 있다.<sup>13)</sup>

---

12) 이승지, 도시설계학회 세미나 발표. 2012. 11.



그림 3 인쇄관련시설 분포도  
출처: 최동혁(2008)



그림 4 입정동 기계 제조업체 밀집지역의 도시조직과 변형  
출처: 심한별(2003)

중구 입정동의 한 블록은 청계천변의 공구상가 이면으로 기계 제조업 작업장이 밀집해 있는 곳이다. 그곳에는 목형木型, 주물鑄物, 금속성형金屬成形, 금속연마金屬鍊磨, 도금鍍金 등의 단위공정 작업장이 서로 연계를 이루며 기계제품 제조업의 전 공정을 이룬다. “청계천에서는 탱크도 만들 수 있다”는 신화적인 이야기는 금속 제품 제조업의 다양한 공정이 이곳에 밀집하여 형성한 연계망의 저력을 빔대 표현한 것이었다. 이 기계제조 작업장들은 한 때 주거용으로 쓰이던 한옥을 개조해 작업공간으로 사용하고 있는데, 한옥의 단위 칸살이間는 일종의 공간구획 모듈module이 되어 외형적으로는 하나의 한옥 건물에 여러 개의 단위 작업장들이 입지한다.(그림4)

이들의 집합은 자투리 공간이나 골목의 일부를 유연柔軟하게 공유하는 방식을 통해 좁은 단위 작업공간의 단점을 극복한다. 마당과 작은 골목, 이면도로 변 등의 공간을 큰 작업물의 적치장소나 가공작업장으로, 간이 화장실과 세면장으로, 때로는 이웃 작업장과 담소를 나누거나 작업 사이에 휴식을 하는 공공공간으로 사용한다. 때문에 작업장 내부와 외부의 구획이 엄격하지 않으며, 작업이 진행되는 동안에는 외부로 개방되어 있는 모습을 보인다. 각 건물의 벽은 필요한 부분만을 남기고 작업물과 작업자의 통행을 위해 열려 있어

13) 인쇄 작업 시 발생하는 소음에 대해서 인근 거주자들이 제기한 집단민원에 대한 중구청의 공지. <필동지역 인쇄공장 난립에 따른 개선방안> 2010. 1.15

여러 대지를 가로지르는 내부 골목이 형성된다. 블록 내부를 남북 방향으로 가로지르는 두 개의 폭 좁은 도로는 화물차량의 교행<sup>14)</sup>이 어렵기 때문에, 작업자들은 각각 다른 방향의 일방통행 길로 약속해 사용하고 있다. 남북방향의 두 개의 도로를 잇는 동서방향의 작은 골목은 남과 북편으로 각각 두 개인데, 그 중에 북편의 골목은 원래는 없던 것이었다. 지적<sup>15)</sup>지籍 자료를 확인해보면 좌우로 막다른 골목이 되도록 막고 있던 한 필지의 대지<sup>16)</sup>에 건물을 없애므로써 동서방향의 연결로를 만들고 있는 것으로 보인다.<sup>14)</sup>

이상의 내용을 보면, 어떤 생산활동과 생산에 필요한 작업공간의 물리적 형태는 어느 정도의 관련성을 가지고 있는 듯하다. 물론 개별 작업장 수준에서는 이론<sup>17)</sup>의 여지없이 자명할 수 있겠지만, 동질적인 혹은 이질적인 여러 생산활동의 집합적 수준의 물리적 형태<sup>18)</sup>morphology도 생산활동의 공간적 조직 방식일 수 있다. 특히 이들 작업장들이 자신들이 점유하는 공간을 개별적으로 변형하고 다른 작업장과 약속을 통해 외부공간의 사용방식을 규정한 것은, 생산활동의 환경<sup>19)</sup>milieu을 암묵적인 약속(비공식적 제도)을 통해 스스로 구성한 것이다. 이점은 앞서 언급한 제도주의 조직이론이 설명하고 있는 조직의 행태와 동일하다. 신제도주의 조직이론에서는 조직의 환경이 되는 제도가 조직의 행태에 영향을 주기도 하며, 반대로 많은 수의 조직들의 행태가 누적적<sup>20)</sup>累積的 혹은 집합적<sup>21)</sup>集合的으로 제도를 변화시킬 수도 있다고 본다.(Scott, 2008) 조직의 생존과 성장에 필요한 자원을 획득하기 용이하도록 환경을 변형하는 것으로 전략적 행동의 대상을 확장한 것이다.

### 2.3.2 ‘제도’로서의 도시형태

도심부 생산활동의 변화를 해석하기 위해서는 생산활동, 생산활동의 주체, 제도적 환경<sup>22)</sup>으로서의 생산조건 등을 보다 분석적인 개념으로 체계화할 필요가 있다. 특히 앞서 언급한 새로운 이론적 접근이 고전적 이론과는 다른 시

---

14) 기계제조업 작업공간 조직의 내용은 2002년 연구자가 직접 조사한 내용이다. <청계천, 생산공간>, 2003

각을 제공하기는 하지만, 생산활동과 공간의 관계에서 공간의 물리적 형태를 이론적인 개념으로서 구체화하지는 않았다.

생산활동은 그것이 실체로서 존재할 수 있는, 즉 점유할 수 있는 공간을 필요로 한다. 그리고 그 공간은 생산활동이 작업환경으로서 필요로 하는 물리적 조건과 부합하여야 한다. 생산활동과 공간의 사이에는, 지대나 중심에 대한 상대적 위치와 같은 측정값으로 치환되지 않는 ‘관계의 메커니즘’, 즉 공간을 생산조건으로 만드는 ‘매개과정’이 존재하는 것이다.

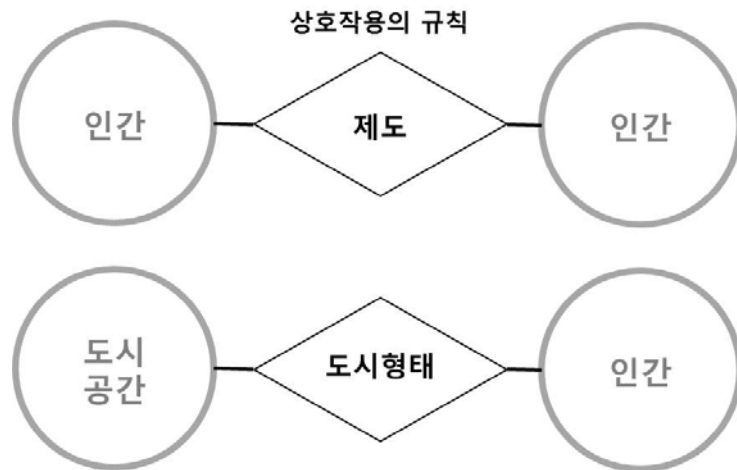


그림 5 ‘제도’로서 도시형태의 개념

사회학 또는 경제학 이론은 ‘제도’를 인간 사이의 상호작용을 구체화하는 제약으로 정의한다.(North, 1990) 제도는 개인이 어떤 행동을 하는 것을 금지하는 조건과 허락하는 조건을 포함하는 일종의 '구조'이며, 공식적으로 혹은 비공식적으로 행동의 선택 집합과 한계를 정의하고 제한한다.(김용학, 2008) 즉 제도는 인간과 인간 사이 상호작용의 매개체인 것이다. 그것을 공간과 인간의 관계로 바꾸었을 때, 인간과 공간의 상호작용에는 공간의 물리적 형태가 개입한다.(그림5) 공간이 길이나 벽, 건물 등으로 구체적인 형태를 가진 영역으로 구획되어 그 모습을 갖추지 않으면 인간은 공간을 행위의 장소로 사용할 수 없다. 현실에서 사용되는 공간은 필지와 건물의 모양 및 면적, 폭과 높

이, 층수, 건물과 실의 배치, 도로와의 접합 등 그곳을 점유할 행위에 적합한 구체적인 조건으로서 '형태'를 가졌다. 게다가 도시에서의 공간 형태란 건폐율, 용적율, 층수 및 높이 제한, 용도규정 등으로 규정된 사회적 결과물이며, 무엇보다 형태는 공간을 소유하거나 점유할 수 있는 권리의 가격을 결정하는 요인 중의 하나이기 때문에, 공간의 분배를 사회적으로 구조화하는 과정에도 개입한다. 따라서 공간의 물리적 형태는 공간과 인간 사이 상호작용을 구체화하는 규칙인, 물질적 '제도'라 할 수 있다. 이것을 사회학적 제도의 개념과 통합하여 일반화하면 '제도는 인간과 관련한 모든 상호작용의 규칙'이며, 그 상호작용의 대상을 인간으로만 보아왔던 기존 제도주의 이론을 공간과의 상호작용까지 포괄한 개념으로 확장하게 된다. 공간의 물리적인 형태를 공간 이용의 제도로서 개념화하면, 기존의 토지이용이론이 맥락이나 형태적 구체성을 하나의 속성지표로 압축해버리고 공간을 백지상태의 동심원 배경으로 대했던 비물질적 공간인식을 현실적인 공간 개념으로 전환할 수 있으며, 그것이 보다 실제 공간에 대한 분석적인 개념에 가까울 것이다.

지대이론에서 토지의 생산조건은 생산활동과 공간의 관계를 정의할 개념의 출발점이다. 그것은 첫째, 자원과 시장에 접근하는데 소요되는 거리·시간 비용과 관련이 있으며, 둘째, 생산활동의 작업행위가 필요로 하는 토지와 건물의 크기, 형태 등의 물리적 조건, 셋째, 어떤 위치에서 생산활동에 대한 제약을 가하는 사회적 규제로 구분되는 다차원적인 것이다. 세 번째의 사회적 규제는 일정한 공간의 영역을 대상으로 하기는 하지만, 일정지역 내에서 특정 행위금지·허가 등을 강제하는 법제와 같은 비물질적인 것이다. 반면 앞의 두 가지는 모두 생산활동이 점유하는 공간의 물리적 형태와 관련된다. 첫 번째 것은 '중심성'으로서 생산활동이 필요로 하는 중심으로부터의 물리적 거리에 관한 것이다. 그리고 두 번째의 것은 개별적인 생산활동이 사용하는 토지와 건축물의 모양과 관련된다. 즉 지대이론에서의 생산조건은 생산활동과 공간과의 관계에서 보았을 때 공간 형태를 제도로 규정하는 것과 동일한 의미의 표현이다.

그렇다면 생산공간의 물리적 형태는 생산주체와 생산공간의 상호작용을

매개한다. 따라서 생산공간인 도심부의 생산활동은 그 ‘제도’로서 ‘도시형태’와의 관계를 고려하여 이해할 수 있다. 제도로써 도심부의 도시형태는 그곳에서 나타나는 개별적인 생산활동을 규제하며, 또한 개별적인 생산활동은 자신에 맞는 도시형태를 선택하거나 기존의 도시형태를 자신이 필요로 하는 형태로 바꾸어 사용한다. 이런 개별적인 상호작용의 총집합이 생산공간인 도심부와 생산활동 집합인 생산관계가 상호작용하는 과정이며, 그 전체적인 결과가 도심부 전체 생산활동의 구성과 공간적인 조직이다. 이 상호작용의 메커니즘을 보다 명확하게 하기 위해서는 생산활동이 영향을 받는 도시형태의 구체적 실체가 무엇인지에 대한 정의가 필요하다. 그것은 서울 도심부의 생산활동 변화를 도시형태와의 관계 속에서 관찰하는데 필요한 분석적 개념이기도 하다.



그림 6 도시형태의 구성체계, 출처: 양승우(1994), p.25

그런데 도시형태라는 용어 자체는 분석력을 가진 어휘가 아니다. 서울 도심부의 옛 도시형태에 관한 연구(양승우, 1994)에서도 “도시의 물리적 상태를 종합적이고 총체적으로 다루기 위한 대상”을 의미한다고 설명한다. 따라서 그 연구에서는 관련 이론의 용례에 따라 ‘입지형태’(이상구, 1993)<sup>15)</sup>와 ‘시가지형태’라는 큰 범주로 나누고, 시가지 형태를 보다 상세하게 구분했다. 이러한 체계를 도심부 연구에 적용하면 “건축물의 밀집지역”으로 정의된 ‘시가지형태’가 도심부 형태에 해당하며, 거시적 차원의 ‘가로망 형태’와 미시적 차원의 ‘도

15) 입지형태는 도시의 지형, 외곽의 경계선, 성장의 한계 등에 영향을 미치는 도시주변인 자연환경으로 정의한다. 이상구, 1993, 조선후기 도시입지형태의 연구, 서울대학교 박사학위 논문, p.1



로’, ‘필지’, ‘건물’의 집합상태를 도심부의 도시형태 요소의 개념으로 사용하는 것이 적절하다. 생산활동이 필요로 하는 생산조건과의 직접적인 관련성 때문이다. 앞서 언급했던 토지의 세 가지 생산조건 중에서 물리적 형태 범주에 속하는 두 가지 속성이 각각 그에 대응한다. 즉 ‘자원과 시장에 접근하는데 소요되는 거리·시간 비용’과 관련한 속성은 ‘가로망 형태’에 의해 만들어지는 접근성이며, 개별 생산행위가 작업공간으로서 필요로 하는 ‘토지와 건물의 형태’ 조건은 ‘도로-필지-건물의 집합적 상태’<sup>16)</sup>에 각각 해당한다.

### 2.3.3 생산공간 변화의 특수성

공간의 형태를 제도로 인식할 때, 도시형태의 변화는 제도의 변화라고 할 수 있다. 제도는 행위를 규제하는 규칙이므로 제도의 변화는 곧 그것과 관련된 행위의 변화를 초래한다. 공간의 형태가 바뀌면 그것을 점유하는 행위도 따라서 변화하는 것이다. 반대로 행위 주체는 자신의 목적에 맞도록 공간의 형태를 바꾸기도 한다. 마찬가지로 사회적 제도로도 행위 주체들의 의지와 공식적인 약속으로서, 또는 반복되는 행위의 누적에 따라 비공식적인 관습으로서 변화하기도 한다. 즉 행위과 제도는 서로를 규정하는 순환적인 작용으로 역사적 경로를 이루면서 동시에 변화한다.(DiMaggio and Powell, 1991) 생산활동과 생산공간의 변화가 분리되지 않는다는 것은(Lefebvre, 1974)은 이와 같은 행위와 제도가 서로를 규정하는 상호의존성의 결과로 이해할 수 있다. 이러한 상호의존성에서 비롯되는 잠금Lock-in은 제도와 행위의 변화에 마찰력으로 작용하기 때문에, 일반적으로 제도의 변화는 쉽사리 일어나기 어렵다.(North, 1990) 즉 도심부의 도시형태와 생산활동도 상호작용 관계 속에서 동시에 변화하지만, 그 변화가 쉽게 이루어지지 않는 것이다.

제도와 행위 사이 상호의존성의 이면에는 제도의 변화가 오로지 행위 주체에 의해서만 이루어질 수 있다는 사실이 숨어 있다. 제도는 행위 주체들에

---

16) Conzen, M.R.G., Alnwick, Northumberland; A Study in Town-Plan Analysis, George Philips & Sons Ltd., 1960, 양승우(1994), p.19에서 재인용

영향을 줄 수 있지만, 새로운 제도 또는 제도의 변화는 독립적으로 혹은 스스로의 힘으로 나타나지 못하며 행위 주체들에 의해 형성된다. 행위 주체들이 제도의 내용과 정당성을 인정하고 반복함으로써 제도로서의 자격과 힘을 얻는 것이다.(Meyer et. al., 1977) 이러한 제도 변화 과정은 제도와 행위 주체간의 상호작용이 누적되어 형성되는 것으로 변화의 의도가 상호관계 외부에서 비롯되지 않았다는 의미에서 사회가 스스로 만들어가는 자기 조직적 변화라고 할 수 있다. 그러나 그 변화는 전체 사회의 총이익이 가장 크도록 하는 완전한 합리성을 보장하지는 않는다. 새로운 제도의 결정에 참여하는 행위 주체들 사이에 교섭력의 불균형이 존재하기 때문이다. 그런 관점에서 새로운 제도는 교섭력이 강한 행위 주체의 이해관계에 부합하는 것으로 볼 수 있다.(North, 1990)

이상에서 언급한 제도주의 이론의 설명과 동일한 관점에 따라 도시형태 변화 과정을 제도 변화과정으로 이해한다면, 변화를 가져오는 주체에 유의해서 살펴볼 필요가 있다. 사회적으로 인정되어 반복되는 행위가 제도를 형성하듯이, 전체 도시형태 변화의 총합은 개별적인 행위 주체가 자신이 점유하는 공간의 형태를 바꾸었던 작은 변화가 누적된 집합적 결과로 이해할 수 있다. 그러나 도시형태 변화의 과정에서 교섭력의 불균형을 고려한다면, 보다 강력한 교섭력을 보유한 행위 주체가 새로운 도시형태에 자신의 이해관계를 투사하는 경우도 생각해 볼 수 있다. 도시형태 변화에 강력한 영향력을 가진 주체라면, 도시를 정책수단을 통해 관리하는 중앙정부 및 지방정부, 이들 정부에 영향을 미치는 다양한 이해관계 집단, 그리고 큰 규모의 소유권이나 자본집행력을 가진 개인이나 조직, 관련 공공기관 등 다양한 경우를 생각할 수 있다. 이들은 주로 자신이 점유할 공간뿐만 아니라 다른 행위 주체가 사용할 공간의 형태 변화에 결정적인 영향을 미친다. 공간을 점유하는 행위 주체와 공간의 형태를 바꿀 수 있는 행위 주체가 차원을 달리하며 존재하는 것이다. 이러한 불일치 구조는 생산활동과 생산공간 사이에 괴리를 만들어내는 원인으로 작용할 수 있다. 공간이 가진 특수한 속성 때문이다. 공간은 생산활동의 토대가 되는 것이기도 하지만, 그것 자체가 상품(부동산)으로서 생산물일 수 있는

이중성을 가졌다.(Lefebvre, 1974) 상품으로서의 공간이 가진 형태는 그 공간을 점유하는 생산활동과 도시형태의 상호작용 과정, 즉 전체 생산관계의 자기조직적 과정으로 만들어지는 것이 아니기 때문에, 생산활동과 유리될 수 있는 가능성을 가진 것이다. 따라서 도심부 도시형태의 변화는 생산활동의 토대로서의 공간과 함께 상품으로서의 공간의 생산을 동시에 고려해야 한다.

### 3. 연구 내용 및 분석 방법

#### 3.1 연구 내용

본 연구는 서울 도심부를 대상으로 하여, ‘공간의 물리적 형태’와 ‘생산활동’, ‘정부 정책’의 상호작용에 대하여 제도주의적 모형을 가정하고, 그것을 통해 서울 도심부 내에 있는 생산활동의 변화 과정을 살펴보려 한다. 공간의 물리적 형태는 도심부의 도시형태를 말하며, 도로체계로 구성되는 ‘도시구조’와 가로-필자-건물로 구성되는 ‘도시조직’의 두 수준으로 구분한다. 도시구조와 도시조직은 생산활동에 필요한 생산조건으로서의 ‘제도 환경’이며, 생산활동과 도시형태는 서로의 상호작용으로 동시에 변화한다. 정부 정책으로서 도심부 관리정책은 영업허가나 용도규제를 통해 가능한 생산활동을 직접 선택하거나, 도시형태의 변화에 개입하는 방식으로 생산활동에 영향을 준다. 따라서 도심부 관리정책은 생산활동의 제도 환경이기도 하며, 도시 형태의 변화에 영향을 주는 제도 환경이 됨으로써 복합적인 성격을 갖는다. 즉 도시형태가 다시 생산활동의 제도 환경이 되므로, 도심부 관리정책은 생산활동에 대하여 이중적인 제도인 셈이다.

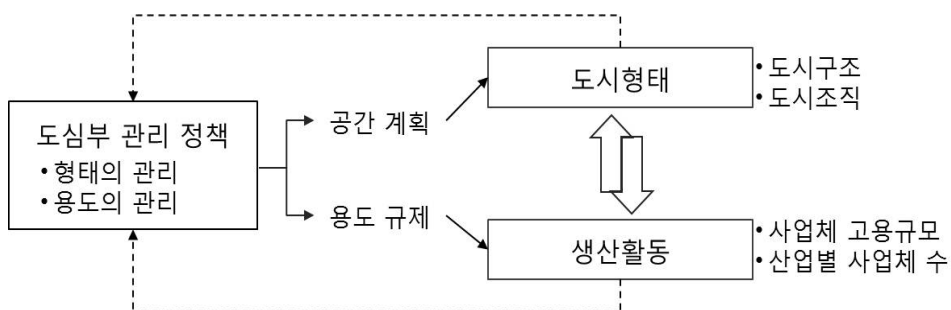


그림 7 세 가지 범주의 연구 대상과 상호관계

연구의 구체적 내용은 다음과 같다. 첫째, 도심부의 생산활동이 점유하는 공간의 직접적인 형태변화를 가져온 사건으로서, 일제강점기의 ‘시구개수사업’과 도로망 구축, ‘도심재개발’ 등의 기원과 과정을 살펴본다. 둘째, 서울 도심부에 적용되어왔던 관리정책으로서 ‘용도지역제’와 국가차원의 규제였던 ‘수도권 규제’, 서울 도심부를 정의했던 ‘도시기본계획’, 별도로 작성되었던 ‘도심재개발기본계획’, ‘도심부관리기본계획’ 등의 내용과 이 정책들이 어떤 수준에서 생산활동에 영향을 주었는지를 살펴볼 것이다. 셋째, 현재 도심부 생산활동의 초기 조건으로서 역사적 기원이었던 한성부의 생산활동 공간조직의 모습을 살펴보고, 그 이후 생산활동이 변화되어 온 경로로서 대한제국 시기의 한성부와 일제강점기의 경성, 근대화 시기 서울에서 변화된 생산조건들은 어떠한지를 살펴본다. 넷째, 최근의 사업체 자료를 통해서, 도심재개발사업으로 만들어진 공간과 생산활동의 관계 속에서 자율적으로 변화한 공간에서 나타난 생산활동 변화의 차이를 실증적으로 검토한다. 마지막으로는 이상에서 살펴본 역사적 과정과 실증자료를 통해 서울 도심부의 생산활동 및 생산공간으로서의 특성을 제도주의적 관점에서 설명하고 시사점을 살펴볼 것이다.

## 3.2 자료 및 분석 방법

### 3.2.1 도심부 관리정책 자료 및 분석방법

서울 도심부는 ‘도심부관리계획’ 대상으로서 도심부의 경계가 행정적으로 정의되어 있다. 이 영역을 중심으로 하고 그 주변을 구성하는 종로구와 중구 관내 행정구역을 본 연구에서의 ‘도심부’로 정의한다. 검토하는 정책 자료의 시간적 범위는 일제강점 초기부터 2000년대 초·중반까지이다. 이 기간 동안 서울 도심부는 도시구조의 골격이 완성되었으며, 생산활동에 영향을 주는 정책의 주요한 골격도 변화되어 왔다. 그 이후는 이미 지정된 도심재개발사업이 진행되는 것을 제외하고는 생산활동에 자체에 직접 영향을 미치는 다른 정책

적 변화는 없는 것으로 보이므로, 순수하게 생산활동과 도시형태의 상호작용을 관찰할 수 있을 것으로 가정한다. 2000년대 중반 이후의 정책 자료는 기존 정책과의 관련성에 한하여 그 내용을 부차적으로 언급할 것이다.

주요한 도심부 계획 자료는 표2의 내용과 같다. 이 자료에서 각 시기 정책이 도심부를 형태적·기능적 차원에서 다루어왔던 내용을 추출하고 그것이 생산활동에 미치는 영향을 중심으로 서술한다. 또한 도심부 형태를 급격하게 변화시킨 도심재개발 사업이 정책으로 도입되는 과정과, 그것이 목표로 했던 도심부의 변화, 이로 인한 생산활동에의 영향, 도심재개발이 진행되는 메커니즘과 도시형태와의 관련성 등을 검토한다.

표 2 주요 계획관련 자료

1928	京城都市計劃調查書
1962	서울도시계획백서
1962-77	시정개요
1965	都市計劃業績蒐錄 시정 10개년 계획
1966	서울都市基本計劃
1970	2000年代 서울시 都市基本計劃에 關한 國際세미나 發表論文
1971	서울都市基本計劃 서울시종합개발계획
1976	서울시 도시정비의 기본방향
1977	서울도시기본구조연구 서울市 都心部 整備方向 設定을 爲한 土地利用 調査 研究 首都圈人口疎散에 따른 서울都心地域의 空間構造整備方案研究 서울특별시 도시현황정밀조사
1978	都心不適格 商業機能의 再配置計劃에 關한 調査研究 서울都市基本計劃 : 2000年代를 向한 서울市 都心機能의 再配置方向 : 第4回 學術發表會
1979	도심부적격 상업기능의 재배치계획에 관한 조사연구 서울市 都心部 活動의 空間的 配分計劃에 關한 研究
1980	서울 都市開發 長期構想 中期計劃 2000년대 서울시 도시기본계획에 관한 국제세미나 서울市 都市基本計劃(案) : 確定에 關한 報告會
1981	서울都市基本計劃 : 2000年代
1984	서울都市基本計劃(案)
1986	都心不適機能 및 施設再整備計劃의 構想
1990	(2000年代를  향한) 서울시 都市基本計劃
1994	서울市 都心再開發 基本計劃
1996	2011년 서울도시기본계획(안) 서울시 도심재개발 기본계획
1997	(2011) 서울도시기본계획
1998	서울 도심부 성장관리계획(부록)
2000	서울 도심부 관리 기본계획 : 도심부의 바람직한 관리를 위한 새로운 정책의 전개
2001	서울시 도심재개발 기본계획
2003	청계천복원 타당성 조사 및 기본계획
2004	청계천 복원에 따른 도심부 발전계획 서울시 도시환경정비 기본계획
2006	서울도시기본계획 : 2020년
2007	도심재창조 종합계획

### 3.2.2 생산활동 자료의 특성 및 분석방법

분석적 개념으로서 생산활동은 해당 작업장을 물리적으로 점유하는 작업자의 수와 작업의 절대량, 생산되는 재화 및 생산 작업의 종류를 의미하는 것이다. 따라서 생산활동의 측정값은 산업별 사업체수와 사업체의 고용규모, 산업의 종류로 정의한다. 본 연구에서 사용한 도심부 생산활동의 측정값은 1994년부터 통계청에서 매년 실시하는 ‘사업체조사’ 자료에 포함된 정보들이다.<sup>17)</sup>

사업체조사는 서울시 행정구역 내에 소재하는 1인 이상 모든 사업체를 대상으로 하는 전수조사이다. 조사 항목은 매출액이나 건물 내에서의 층수 등을 부분적으로 포함하는 등 시기마다 조금씩 다르지만, ‘사업체명’, ‘대표자명’, ‘창업년월’, ‘소재지 주소’, ‘사업장의 변동’, ‘조직형태(개인/회사/회사 외 법인으로 구분)’, ‘사업체의 구분(단독사업체/본사,본점/공장, 지사, 영업소의 구분)’, <한국산업표준분류> 상의 ‘업종’, 각 특성별 ‘종사자수’를 기본적으로 포함한다. 조사 대상이 “일정한 물리적 장소에서 재화의 생산, 판매, 서비스 제공 등 산업활동을 영위하고 있는 종사자 1인 이상의 모든 사업체”<sup>18)</sup>로서 공장, 상점, 작업장, 광업소, 농장, 출장소, 영업소, 본사·본점, 연락사업소 등을 구분하여 별도의 조사대상으로 정의하기 때문에 기업체의 개념과는 다르며, 실제로 작업을 수행하는 단위주체이기 때문에 생산활동 자체를 측정하려는 본 연구의 목적에 적합한 자료이다.

사업체의 업종을 구분하는 <한국표준산업분류코드>는 2007년을 기점으로 기존의 ‘제8차 분류’에서 ‘제9차 분류’로 개정된 바 있다. 즉 1994년부터 2006년까지의 자료와 2007년부터 2011년 사이 기간 자료가 서로 다른 분류 체계에 따라 기록되었다. 따라서 연구에서는 생산활동 종류의 시계열 비교가 가능하도록, 표준산업분류체계를 재조정한 단일한 분류체계를 적용하여 사업

17) 그 이전에는 1986년, 1991년에 사업체조사가 실시되었으나, 본 연구에 적용할만한 원자료를 확보하지 못하였다.

18) 사업체통계 정의, 서울시 통계정보 웹사이트 <http://stat.seoul.go.kr>



체의 산업분류를 재편하였다. 원래 8차 분류는 총 1,117개 업종으로 세분했던 것이며, 9차 분류는 1,145개 업종으로 세분된다. 9차 분류가 최근의 산업구조 변화를 반영하여 국제기준에 맞춘 것으로, 연구에 사용한 통합 분류체계는 9차 분류를 기본으로 하여 재구성한 것이다.(【부록1】 참조)

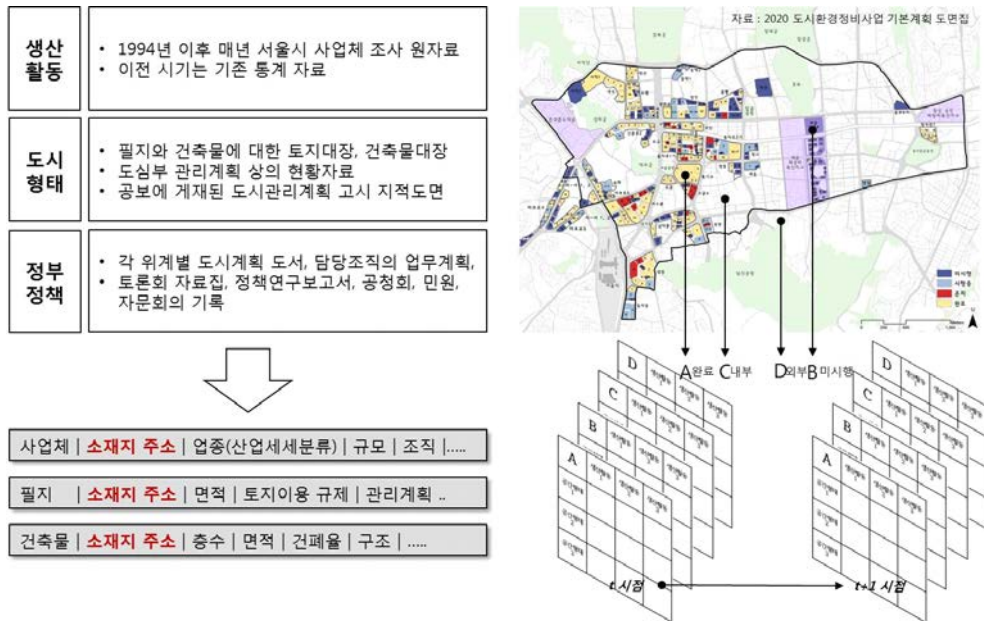


그림 8 사업체조사 자료의 분석과정

도시형태와 그에 대응하는 생산활동을 알아보기 위해서는 각 사업체 위치를 특정하고 해당 위치의 도시형태 정보와 연결해야 한다. 그런데 관찰 기간 동안의 사업체 자료가 190만여 개에 달하기 때문에, 분석의 효율을 위해 개별 사업체의 점유 공간을 영역별로 집합하여 도심부를 몇 가지 수준의 공간적 분석 단위로 나누어 살펴보았다. 이 중 기본적인 수준의 분석 단위는 종로구와 중구의 161개 법정동을 기본으로 하고, 하나의 법정동이 여러 개의 행정동으로 나뉘는 창신동, 송인동, 신당동은 각각 창신1동, 창신2동, 창신3동, 송인1동, 송인2동, 신당1동, 신당2동, 신당3동, 신당4동, 신당5동, 신당6동으로 나누어 총 169개 영역으로 구성된다. 공간적 분석 단위를 설정한 것

은 사업체조사 자료 중에서 정확한 지번정보가 결여된 일부 사업체를 분석에 포함시키기 위한 기술적인 보완조치이기도 하다. 분석 단위에 대응하는 도시형태나 관리정책의 속성은, <도심부관리기본계획>과 <도심재개발기본계획> 대상 영역에의 포함여부, 그리고 도심재개발사업 진행여부, 도심재개발구역지정 여부 등에 따라 구분하였다. 부차적으로 도심부 전체 영역에 대해서 생산활동의 개괄적인 변화를 살펴보는 것에는 행정동 단위를 사용하였으며, 가장 미세한 분석에서는 사업체의 지번 정보를 활용하여 도심재개발 사업구역과 사업지구 수준까지 살펴보았다.

161개 법정동 중에서 83개 동이 도심부관리계획의 대상범위 내에 속하며, 29개 동은 그 일부가 포함된다. 도심재개발사업은 마포로 구역의 일부를 제외하면 모두 도심부관리계획 대상 범위(이하, '관리구역') 내에서 진행되었다. 법정동의 나머지 49개 동에서는 도심재개발은 없었으나, '삼청동', '청운동', '옥인동', '누상동', '누하동', '송인동', '장충동2가', '목정동', '황학동' 등 9개 동에서는 주택재개발사업이 진행되었다. 그림9의 Key Map에서 흰색으로 표기된 영역이 재개발이 이루어지지 않은 동洞이며, 재개발사업이 이루어진 곳은 회색으로 표기하였다. 도심재개발사업 구역은 짙은 음영으로 표기했으며, 이들은 주로 도심부관리계획 대상 영역 내의 서측에 나타난다. 도심재개발 구역 중에서 '세운상가구역', '세운상가2구역', '세운상가3구역', '세운상가4구역' 및 '청계천7구역'은 도심재개발 구역지정이 되고 일부 '관리처분' 단계에 있어, 도시형태변화가 진행되지 않은 재개발구역이다. 이들 구획들은 도시형태 변화와 '도심부관리계획' 대상 영역에의 포함 여부에 따라서 아홉 가지 유형으로 나뉘는데, 각각에 포함되는 법정동과 행정동을 표기하면 표3과 같다.

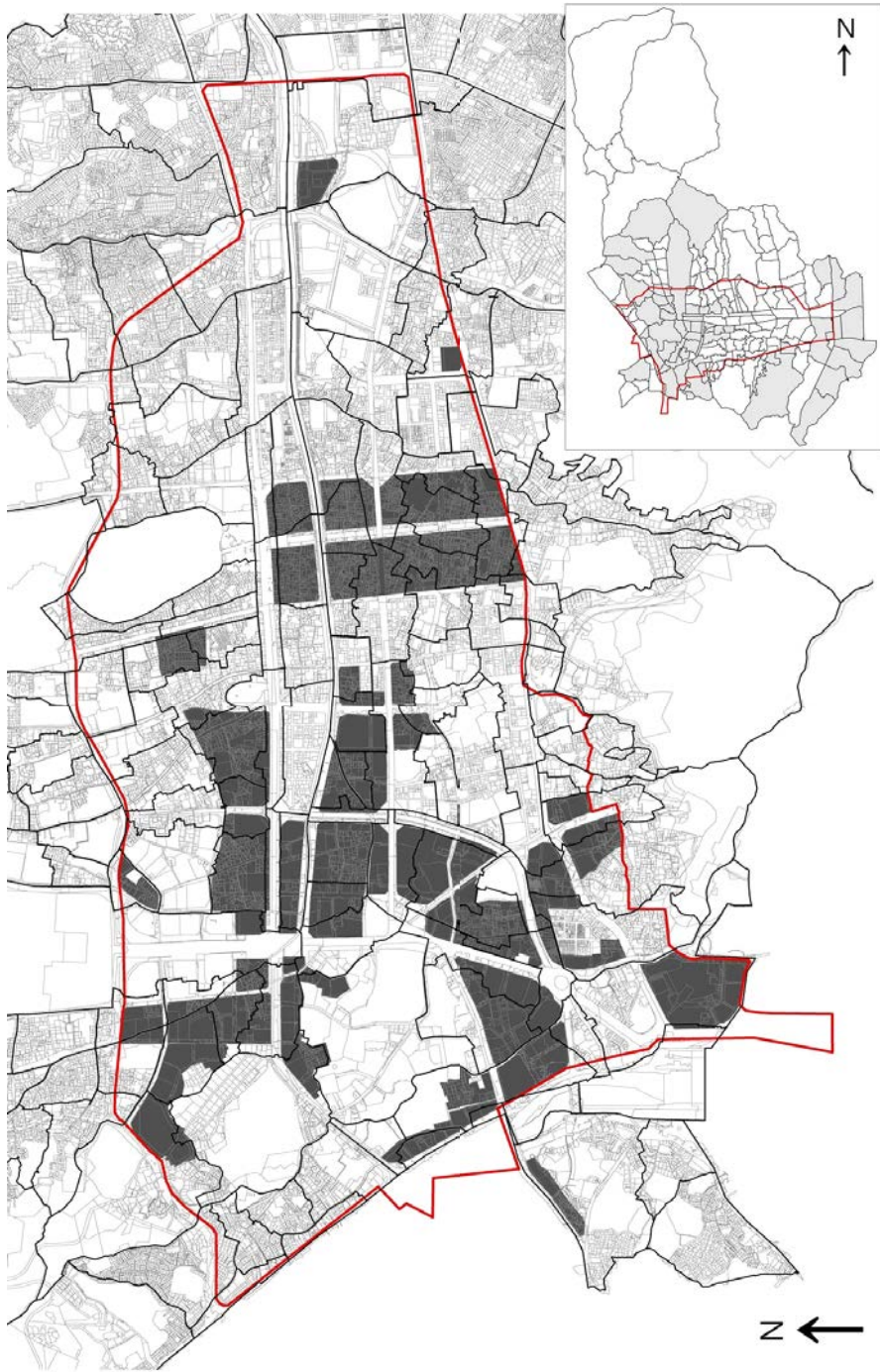


그림 9 분석단위, 도심재개발구역, 필지, 도심부관리계획 대상 영역, 2011기준

표 3 도시형태 변화 분석단위

영역 구분		분석단위 : 법정동 또는 행정동	큰 규모의 도시형태 변화 여부
도심부관리계획 대상영역 내부	1	종로구 : 경운동, 관철동, 교남동, 봉익동, 송월동, 연지동, 운니동, 인의동, 종로5가, 평동, 홍파동, 효제동, 훈정동 중구 : 광희동1가, 남산동3가, 명동2가, 방산동, 오장동, 을지로5가, 을지로6가, 을지로7가, 초동, 충무로2가, 충무로3가	사업 없음
	2	종로구 : 견지동, 관수동, 관훈동, 돈의동, 묘동, 수송동, 익선동, 장사동, 종로2가, 종로3가, 종로4가 중구 : 남대문로3가, 산림동, 예관동, 예지동, 을지로3가, 을지로4가, 인현동1가, 인현동2가, 입정동, 저동1가, 저동2가, 주교동, 회현동3가	구역 지정
	3	종로구 : 공평동, 낙원동, 내수동, 당주동, 도림동, 서린동, 신문로1가, 신문로2가, 인사동, 종로1가, 중학동, 청진동 중구 : 남대문로1가, 남대문로2가, 남대문로4가, 다동, 명동1가, 무교동, 봉래동1가, 북창동, 삼각동, 서소문동, 소공동, 수표동, 수하동, 순화동, 을지로1가, 을지로2가, 의주로1가, 장교동, 정동, 충무로1가, 충정로1가, 태평로1가, 태평로2가	사업 진행
도심부관리계획 대상영역 경계부	4	종로구 : 내자동, 사직동, 세종로동, 적선동, 종로6가, 중구 : 남대문로5가, 남창동, 신당동1가(행), 쌍림동, 회현동1가, 회현동2가, 흥인동	사업 진행
	5	종로구 : 와룡동 중구 : 남산동1가, 충무로4가, 충무로5가	구역 지정
	6	종로구 : 교복동, 권농동, 연건동, 원남동, 이화동, 충신동, 필운동, 행촌동, 창신동1가(행), 중구 : 광희동2가, 남산동2가, 신당동2가(행), 필동1가, 필동2가	사업 없음
도심부관리계획 대상영역 외부	7	종로구 : 누상동, 삼청동, 송인동1가(행), 송인동2가(행) 옥인동, 청운동, 창신동3가(행), 중구 : 목정동, 신당동3가(행), 신당동4가(행), 신당동5가(행), 신당동6가(행), 장충동2가, 중림동, 황학동	주택재개발사업 진행
	8	중구 : 봉래동2가, 의주로2가	구역 지정
	9	종로구 : 가회동, 계동, 구기동, 궁정동, 누하동, 동송동, 명륜동1가, 명륜동2가, 명륜동3가, 명륜동4가, 무악동, 부암동, 시간동, 소격동, 송현동, 신교동, 신영동, 안국동, 원서동, 재동, 창성동, 창신동2가(행), 체부동, 통의동, 통인동, 팔판동, 평창동, 혜화동, 홍지동, 화동, 효자동 중구 : 남학동, 만리동1가, 만리동2가, 무학동, 예장동, 장충동1가, 주자동, 필동3가	사업 없음

자료 : 통계청(행정동 및 법정동), 도시환경정비사업 현황(서울시 도시계획국)  
주) “00동(행)”은 행정동을 의미

시기별로 변하는 생산활동의 규모를 비교하기 위해서 고용규모에 따라 사업체를 몇 개의 그룹으로 분류하였다. ‘4인 이하’ 고용사업체, ‘5~9인’ 고용사업체, ‘10~25인’ 고용사업체, ‘26인 이상’ 고용사업체로 나누었으며, 이 구분은 1인부터 제일 큰 고용규모까지 각각에 해당하는 사업체수를 계산하여 배열했을 때 해당 고용규모 사업체 수가 10배 이상 정도로 달라지는 경계선<sup>19)</sup>을 우선 기준으로 하고 각 산업별 누적사업체 비율을 참고하여 결정한 구간이다. 각 구간에 해당하는 주요 산업별 사업체 수의 누적 비율은 아래와 같다.

표 4 산업별 고용규모 구간에 따른 사업체 수 누적 비율

산업분류코드	INDUSTRY	1인	4인	9인	25인
C	제조업	33.5%	85.1%	95.2%	98.7%
G	도매 및 소매업	34.4%	93.5%	97.7%	99.1%
H	운수업	48.4%	71.0%	83.1%	91.7%
I	숙박 및 음식점업	14.8%	78.5%	93.3%	98.0%
J	출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	12.2%	42.7%	59.7%	72.3%
K	금융 및 보험업	9.0%	25.9%	37.1%	65.6%
L	부동산업 및 임대업	33.6%	73.6%	85.2%	93.2%
M	전문, 과학 및 기술 서비스업	19.5%	63.9%	82.9%	89.1%
N	사업시설관리 및 사업지원 서비스업	11.6%	53.2%	71.0%	80.5%
V,W	수리업 및 기타 개인 서비스업	54.8%	92.6%	97.0%	98.7%

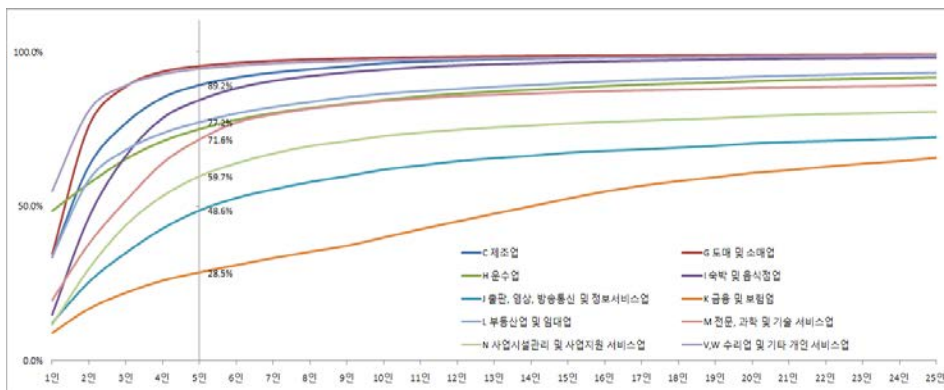


그림 10 고용규모에 따른 사업체 수 누적 비율


19) 2006년부터 2011년의 평균값으로, 각각 3인 고용은 13,432개, 4인 고용사업체는 6,919개, 5인 고용사업체는 3,339개, 10인 고용사업체는 718개, 26인 고용사업체는 76개이다.

또한 공간 분석 단위별로 사업체의 총량, 해당 지역에 존재하는 산업의 종류에 따른 생산활동의 규모, 그것의 변화추이 등을 직관적으로 파악하기 위해 '5 × 5'와 '9 × 9' 행렬표인 '산업구성 Matrix'(Industry Composition Matrix, 이하 'IC Matrix')를 고안하여 사용하였다. '5 × 5'행렬은 산업대분류에 해당하며, '9 × 9' 행렬은 이를 보다 세분하여 확장한 산업중분류에 해당한다. Matrix에서 각 산업이 배열되는 위치는 좌상단의 “人”을 기준으로 산업간 상호관련성과 1차·2차 산업과 고차산업 등의 통상적 구분을 고려하여 결정하였다. Matrix를 구성하는 각 셀Cell에는 각각에 대응하는 산업의 생산활동의 측정값(사업체수, 고용인수) 또는 그것의 변화량을 표기했으며 증감의 방향에 따라서 셀의 색깔을 달리하고 표기된 값의 크기는 색의 농도를 달리하는 것으로 표현한다.

표 5 산업구성 Matrix와 각 산업별 위치

## 산업구성 Matrix

## 산업분류

N	L	K	J	M
	W	P	Q	R
T	V	I	G	H
S	E	D	F	C
O	U		A	B

(A)농업, 임업 및 어업  
 (B)광업 (C)제조업  
 (D)전기, 가스, 증기 및 수도사업, (E)하수, 폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, (F)건설업  
 (G)도매 및 소매업, (H)운수업  
 (I) 숙박 및 음식점업  
 (J)출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업, (K)금융 및 보험업, (L)부동산업 및 임대업, (M)전문, 과학 및 기술 서비스업, (N)사업시설관리 및 사업지원 서비스업  
 (O)공공행정, 국방 및 사회보장 행정, (U) 국제 및 외국기관  
 (P)교육서비스업,  
 (Q)보건업 및 사회복지 서비스업, (R)예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업  
 (S)협회 및 단체, (V)수리업, (W) 기타 개인 서비스업,  
 (T)가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동

A01.농업 A02.임업 A03.어업

B05.석탄, 원유 및 천연가스 광업 B06.금속 광업 B07.비금속광물 광업; 연료용 제외

C10.식품품 제조업 C11.음료 제조업 C12.담배 제조업 C13.섬유제품 제조업; 의복제외 C14.의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업 C15.가죽, 가방 및 신발 제조업 C16.목재 및 나무제품 제조업;가구제외 C17.펄프, 종이 및 종이제품 제조업 C18.인쇄 및 기록매체 복제업 C19.코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업 C20.화학물질 및 화학제품 제조업;의약품 제외 C21.의료용 물질 및 의약품 제조업 C22.고무제품 및 플라스틱제품 제조업 C23.비금속 광물제품 제조업 C24.1차 금속 제조업 C25.금속가공제품 제조업;기계 및 가구 제외 C26.전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 C27.의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업 C28.전기장비 제조업 C29.기타 기계 및 장비 제조업 C30.자동차 및 트레일러 제조업 C31.기타 운송장비 제조업 C32.가구 제조업 C33.기타 제품 제조업

D35.전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업 D36.수도사업 E37.하수, 폐수 및 분뇨 처리업 E38.폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업 F41.종합 건설업 F42.전문직별 공사업

G45.자동차 및 부품 판매업 G46.도매 및 상품중개업 G47.소매업; 자동차 제외 H49.육상운송 및 파이프라인 운송업 H50.수상 운송업 H51.항공 운송업 H52.창고 및 운송관련 서비스업

I55.숙박업 I56.음식점 및 주점업  
 J58.출판업 J59.영상·오디오 기록물 제작 및 배급업 J60.방송업 J61.통신업 J62.컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 J63.정보서비스업 K64.금융업 K65.보험 및 연금업 K66.금융 및 보험 관련 서비스업 L68.부동산업 L69.임대업;부동산 제외


M70.연구개발업 M71.전문서비스업 M72.건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업 M73.기타 전문, 과학 및 기술 서비스업 N74.사업시설 관리 및 조경 서비스업 N75.사업지원 서비스업

O84.공공행정, 국방 및 사회보장 행정 U99.국제 및 외국기관

P85.교육 서비스업 Q86.보건업 Q87.사회복지 서비스업

R90.창작, 예술 및 여가관련 서비스업 R91.스포츠 및 오락관련 서비스업 S94.협회 및 단체

V95.수리업 W96.기타 개인 서비스업 T97.가구내 고용활동 T98.달리 분류되지 않은 자가소비를 위한 가구의 재화 및 서비스 생산활동

N74	L68	<b>FIRE</b>	K66	J62	J61	J59	M71	M70
N75	L69	K65	K64	J63	J60	J58	M73	M72
	W96	P85	I55	Q87	Q86		R90	R91
T98	V95	G47	I56		C27	C18	H49	H52
T97		G45	G46	C10	C26	C17	H51	H50
E37	D35	F41	C11	C12	C15	C21	C16	C30
E38	D36	F42	C13	C14	C28	C20	C31	C29
S94		C32	C33	C25	C22	C19	C23	C24
O84	U99		A02	A01	A03	B05	B07	B06

## 4. 생산활동의 역사적 연원

### 4.1 상공업 밀집지역의 형성

서울 도심부 공간의 역사적 토대는 알려진 대로 한양의 도시구조이다. 생산활동, 특히 상업이 발달했던 도성 내부 면적은 약 17km<sup>2</sup>, 17-18세기 한성부 漢城府의 전체 강역疆域 약 250km<sup>2</sup>에 비하면 작은 것으로 경제활동의 분포로만 보면 이때부터도 도심으로 정의할 수 있을 것이다. 상업의 본격적인 발달은 왜란倭亂과 호란胡亂 이후 전란의 피해복구가 이루어지면서 급격한 인구증가에 따른 것인데, 영조 3년(1727년)에 성내 인구가 급증하여 해발 50미터 이상의 고지대에도 시가지가 형성되었으며, 성저십리의 경계를 모래내까지 확장, 행정구역인 방坊의 조정과 신설이 이루어졌다고 한다. 이때 미개발지로 남아 있던 도성 내 저지대와 목멱 북쪽 계곡으로 시가지가 확장되었는데, 현재의 명동, 을지로 일대에 해당하는 청계천 남편南偏 지역이 ‘도성 내 저지대’에 해당한다.

영조 때에 청계천 일대의 정비공사가 시작되었고 그것을 계기로 주변의 개발도 촉진되었던 것으로 보인다. 이 지역은 조선 후기에 성장한 상업적 활력과 함께 도성 내에서 가장 인구가 조밀한 상공업자의 주거지로 변모하였다.(최영준, 1998) 침수가 되는 저지대이긴 했지만, 원래 청계천 주변에 거주자가 없지는 않았다. 세종 때(세종 10년, 1428)의 기록에 따르면 109,372명이었던 당시 한성부 인구의 94.5%가 도성 내에 주거지에 거주했는데, 1669년 수해와 한발의 피해로 유민이 성내로 급증하여 거주 인구가 20만이 넘게 되었다. 이때 유입된 인구들이 상당수 배오개 시장을 배경으로 한 청계천 지역에 조밀했던 것이며 그 영향으로 난전亂塵이 “스스로” 생겼다고 한다.<sup>20)</sup> 영조의 청계천 개수사업은 이 지역이 반복되는 침수의 영향에서 벗어나 본격적인 상공업자의 주거지로 변모함으로써 한성부 생산공간으로서 형태적 기반을 잡

20) <各塵記事> 天券, 康熙46년 10월. 최영준(1998)에서 재인용



은 것이라 할 수 있다.

이 지역의 도시형태는 일찍부터 주요한 거주지였던 청계천 북편과는 달랐다. 청계천 북편의 큰 가로조직의 형태는 청계천을 향해 남북방향으로 뻗어 종로로 이어졌지만, 남편의 가로조직은 동서방향으로 이어졌다. 이에 대해서 이규목과 김한배(1994)는 종로를 향하는 북촌의 길은 지배층의 논리를, 남촌의 구리개길, 진고개길 등 동서방향의 도로는 평등한 신분상의 교류를 반영한 것이라고 해석하고 있다. 이는 가로조직에 대한 경관적 해석으로 볼 수 있는데, 남촌의 가로구조를 최영준은 경관적인 관점보다 인구유입과 청계천 개수에 따른 자연스런 발달과정의 결과로 이해한다. 북촌의 가로구성 원리에 계획 개념이 개입된 것으로 보아 남촌의 가로와 대비하여 설명하며, 그 근거로 서유구가 기록한 가로계획에 대한 당시의 원리를 다음과 같이 인용한다.

“집 앞의 길은 곧게 들어오지 않게 한다. 곧게 난 큰 길이 청룡과 이어지면 길하고 백호와 이어지면 흉하다. 도는 청룡, 백호, 주작, 현무의 산줄기 위에 십자로가 있거나 명당 가운데 井자 모양의 길을 내는 것은 피해야 한다.” (출처: 林圀十六志, 相宅志, 권1, 取路法, 최영준(1998)에서 재인용)

이 원리의 설명대상은 사실, 북촌의 가로가 종로에서 남쪽의 가로와 ‘十’ 형태로 접하지 않아야 한다는 것으로 남촌의 가로구조의 형성과는 무관한 것으로 볼 수 있는데, 그럼에도 최영준의 주장에서 의미를 고려해 볼 점은 의도적인 ‘계획 개념’이 청계천 남쪽의 가로에 적용이 되었는지에 대한 여부이다. 이상구(1993)의 연구를 보면, 동서방향의 큰 가로보다 작은 길들이 청계천을 향해 우상향右上向으로 뻗은 가로조직의 자취를 밝히고 물길을 따라 자연스럽게 형성된 것으로 해석하고 있다.

## 4.2 한성부 생산활동의 성장

18세기의 상공업 발달은 인구증가와 더불어 ‘상품’의 생산과 ‘화폐’경제의 발달에 따른 것이다. 시전의 수가 대폭 증가하여 도성 내부는 상업도시적 성격이 강하게 되었다. 기존에는 없던 가공상품의 수도 증가하였는데, 예를 들어, 17세기에 담배가 유입된 직후에는 원초原草만을 판매하는 ‘엽초전’이었다가 이후에는 엽초를 가공하여 파는 ‘절초전’이 등장하였다고 한다.(1742, 영조 12년) 11년 뒤인 영조23년에는 메주 전문 상점인 ‘훈조전’의 기록이 있다. 시전의 주요한 판매물품들은 ①의류/섬유제품: 당향사, 갓끈, 실패, 먼화, 모직삿갓, 마 ②곡류/식료품 ③가구/일용품: 유기그릇, 철물, 자기, 나무소반, 제사용그릇, 키, 밭, 철목기, 약, 죽물, 갈퀴 ④장신구/화장품: 신발, 소장도, 패물, 금은고리, 은정, 분, 연지, 우산, 갈대발, 족두리, 망건전, 경대 ⑤문방구/잡화: 床전, 책, 서화 ⑥기타: 엽초, 건축용 목재, 마구, 화살촉 등이며, 제조 판매를 겸했던 상점은 금방, 은방, 옥방, 주피, 활, 화살, 칼, 안경, 석경, 모의, 필방, 세죽방 등이었다.(허영록, 1995)

이러한 상업적 활기에 대하여 최영준(1998)은 첫째 왜란·호란 직후 전재 복구 사업의 기술인력과 보조인력 동원으로 소비인구가 급증했고 건축자재와 생필품 조달이 필요했던 상황, 둘째, 수도방위 5군영 군졸의 거주로 소비인구가 증가했던 것, 셋째, 대동법과 세제 개혁으로 상품유통이 탄력을 받았던 것 그리고 1791년 ‘신해통공’ 즉, 금난전권 폐지로 신전 상인활동이 보장되고 한강 조운 등 물류운송이 발달했던 것을 그 맥락으로 설명한다. 당시 20만 명이 넘던 한성부 거주자의 연간 쌀 소비량이 100만석에 달할 정도로 큰 활기였다고 한다.

표 6 한성부의 관영수공업 장인의 생산품과 공방의 소재지

관아명	장인수	생산품	소재지
상의원	587	의복제조	-
선공감	346	궁궐, 관아 건축	덕수초등학교 부근
군기시	-	무기 화약제조	삼청동
제용감	108	방직, 염색, 침전	수송동 현 종로구청
조지서	91	종이제조	자하문 밖 세검정 부근
교서관	102	서적 활자 제조	창덕궁, 돈화문 밖 운도방
내수사	38	목기, 옹기, 철기	내수동
내자시	42	국수, 술, 간장 제조	내자동
공조	260	금속세공, 가구제조	태평로

출처: 경국대전, 최영준(1998)에서 재인용

상품을 제조했던 수공업도 이 시기의 상업발달과 함께 성장했는데, 이는 조선 전기의 관영<sup>官營</sup> 수공업장의 공장<sup>公匠</sup>들이 후기에 사장화<sup>私匠化</sup>하여 시장 출하를 목적으로 제품을 생산하고 직접 판매를 할 수 있게 되면서부터이다. 이후에는 관영 소속 장인이 아예 없어지고 사장<sup>私匠</sup>이 주도하는 민영수공업이 번창했다. 관철동, 공평동, 관수동 등 종로와 청계천 일대에서는 철물과 서민 용 생활도구가 제조되었고 내자동, 관철동, 서린동, 당주동, 신문로 일대에도 다양한 공방들이 입지했다.(최완기, 1994) 19세기 후반에는 장인 수가 급증하여 내자동, 장교동, 쌍림동, 목정동 일대에 장인의 집단주거지가 형성되었다. 공장제 시기의 장인들은 공장제 폐지 이후 집단 이주하여 특수취락을 형성하는 경우가 있었다고 한다. 뚝섬의 두모방 수철리<sup>水鐵里</sup>에는 철장<sup>鐵匠</sup>들이, 도성 내에 있던 주전도감<sup>鑄錢都監</sup>이 광희문 밖으로 이전하면서 그곳에 잡역부와 기술자 1,000여명이 집결하여 공방취락을 이루었으며 세검정의 탕춘대 주위에는 수 백호에 달하는 제지<sup>製紙</sup>장인의 취락이 발달했고 마포와 밤섬에도造船 기술자들이 거주했다 한다.(최영준, 1998)

상업과 수공업의 생산활동에 종사는 거주자의 규모는 매우 컸던 것으로 보인다. 영조가 “한양의 바탕이 되는 백성은 상인과 공인”(영조실록, 권111, 44년 12월 壬辰)이라고 할 만큼 상업 및 수공업의 비중이 인정되고 있었으며, 정조 시기의 사헌부 관리였던 구수온은 “각 관아의 아숙과 노비를 제외한 도성민 대부분이 상업으로 생업을 삼고 있어 그 비율은 백성의 8,9할에 달한다.”

(정조실록, 권12, 5년 11월 己亥)고 하였다고 한다. 이러한 추세는 조선 말엽까지 계속되어 철종 대에도 상인과 수공업자가 도성 내 거주자의 대부분이었다.(최영준, 1998) 요컨대 상업활동이 급속하게 팽창했던 17-18세기의 한성부의 도성 안은 관리를 제외하면 상업과 공업의 생산활동과 생산자들이 대부분의 거주자였던 것이다.

### 4.3 생산활동의 공간적 조직

조선 초기부터 한성부 도성 안에서는 원칙적으로 농작물의 경작이 금지되어 있었다. 이것은 도성 내부에 유입되는 거주자들의 주거용 토지를 보호하기 위한 조선 초기부터의 조치였는데, 일반적 작물의 경작만을 선택적으로 배제한<sup>21)</sup> 일종의 ‘토지용도제’라 할 수 있다. 새로운 이주자는 신분<sup>22)</sup>에 따라 결정되는 일정 면적의 토지를 왕실로부터 대여<sup>貸與</sup>하여 민가를 지을 수 있었다.(서울도시계획백서, 1962)

조선 초기에 건설한 시전市廩은 이 시기에 두드러진 생산공간이라 할 것이다. 시전은 태조가 한양에 정도 당시에 개경의 상인들이 이주할 것을 염두에 두고(태조실록, 태조2년 ‘시전’의 언급) 조성하려 했으며, 환도했다가 다시 돌아와 정종 원년에 윤종가 좌우편에 800여 간의 행랑조성공사를 시작(정종실록)으로 태종14년까지 3,000여 간의 행랑이 완성되었다. 경복궁 앞 육조에서 동대문, 종루에서 숭례문, 종루에서 수평방<sup>淸平坊</sup>을 거쳐서 중학교<sup>中學橋</sup>까지, 종로 파조교에서 돈화문 앞에 이르도록 도성 내 중심가로변의 거대한 상업지구를 조성한 것이다. 시전의 건축은 공식적인 상업지구로서의 ‘용도지정’으로, 일반상인에 임대 후 상세<sup>商稅</sup>를 징수하는 방식으로 운영하였다.(허영록,

21) 도성 내에는 소규모와 채전(菜田)과 과원(果園)이 존재했는데 1917년 경 효제동, 이화동, 연건동, 동숭동 일대에는 약 78,000여 평의 경지가 있었으며, 인왕산 및 누각동, 청운동, 궁정동, 필운동, 교북동 일대에는 아전 출신들의 과원이, 현재 을지로3가 인근 근동(芹洞)에는 미나리(芹)를 경제작물로 재배했다고 한다(최영준, 전제서). 이는 제도가 흐트러지는 조선 말엽의 변화이며 본격적인 경작이라기보다는 상품작물의 경작으로 이해할 수 있다.

1995) 아래 기록에 나타난 과정을 들어 허영록은 시전의 건설이 1410년 태종에 의한 계획행위를 통한 “조선 최초의 중심지 설계”라고 평가한다. 시전의 건설은 이후 2년 뒤인 1412년부터 시작되었으며, 태종은 공사가 진행되는 과정에서 수차례 음식을 보내는 등의 관리를 하였다.

“저자의 가게 자리들을 정하였다. 큰 저자는 장통방 우측으로 정하고 미곡과 잡화를, 동부에서는 연화동 어구, 남부에서는 혼도방, 서부에서는 혜정교, 북부에서는 안국방, 중부에서는 광통교로 정하였고 마소는 장통방 아래 천변으로 정하였고 거리의 조그마한 저자들은 각각 자신들이 사는 문 앞으로 정하였다.” (출처: 태종실록, 19권, 태종 10년 2월 갑진일, 허영록(1995)에서 재인용)

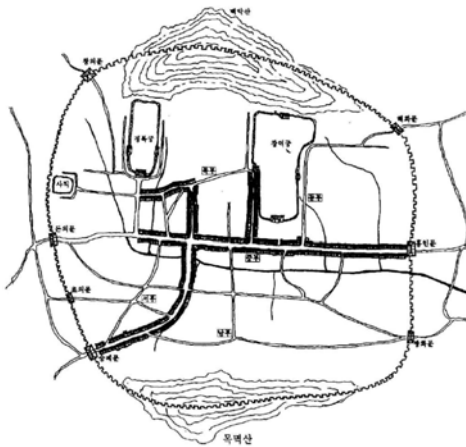


그림 11 시전행랑의 완성 모습, 1414년 7월  
출처: 허영록(1995)

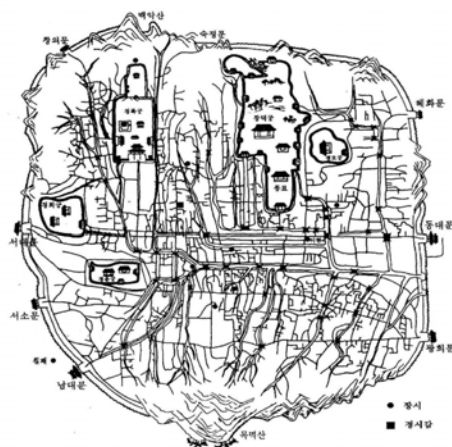


그림 12 장시의 위치와 청계천 남쪽 면의 가로 구조 출처: 허영록(1995)

궁궐 앞 시전행랑의 일부는 조정의 업무공간으로 사용하였으나, 대부분은 상업적 용도로 임대되었다. 그런데 주목할 것은 시전의 공간이 조직되는 방식이다. 시전은 판매를 위한 공간이었지만, 시전 뒤에는 가옥을 짓고 그곳을 상품제조를 위한 작업장과 업무공간 및 거주공간으로 사용했다.(유교성, 1955) 유교성이 인용한 關野貞의 「韓國建築調查報告」를 허영록은 다음과 같이 옮

겨 시전의 구조를 설명하고 있다.

“경성대로에 접한 시전은 거의 모두 기와집으로서 약간의 굴곡이 있는 지붕선이고, 문짝은 두꺼운 나무판으로 만들고, 내부에서 빗장을 치고 외면에는 동그란 철제로 장식을 만들었다. 또한 판매하는 곳에는 상판을 깔고, 천장은 중천도 하지 않았었다. 가게의 뒤편은 가족의 거주실로서 크기의 차이는 있었어도 모두 온돌방이고, 중앙에는 중정을 만들고 그것을 중심으로 ‘ㄱ’자형, ‘ㄷ’자형, ‘ㄱ’자형으로 방, 창고, 복도, 부엌 등을 배치하는 것이 보통이었다.”

“일반적으로 가족이 기거하는 곳은 반드시 바닥에 온돌을 마련한다. 외부벽은 두꺼운 벽돌(구운것)을 쌓고 그 위에 작은 창을 냈다. 문은 한쪽이나 두 쪽으로 닫고 열게 했었다. 그리고 마당에 위치한 곳은 마루에서 일척 정도 높여(문지방) 출입구를 만들었다. 일반적으로 방은 좁고, 천정 또한 낮으며 창구도 작으므로 아늑하지만 채광이 충분치 못하여 음침하다.” (출처 : 關野貞, 「韓國建築調査報告」, 간행연도 불명, 유교성(1955), 허영록(1995)에서 재인용)

또한 유교성의 연구는 상점 구조를 설명하고 있는 러시아 대장성이 간행한 「韓國誌」(「露國大藏省 刊」, 일본어 역)를 다음과 같이 인용하였다.

“보통점포는 藁葦 건물로서 이것을 前後二部로 구별하여 시가쪽 부분에 상점을 진열하고 후부는 가족의 居所에 충당했다.” “각상회는 특정의 勸工場을 소유하되, 通例同一의 건물중에 설치한다.”

(출처: 露國大藏省, 「韓國誌」 일본어 역, 유교성(1955)에서 재인용)

유교성은 또한 「都家事例」(발행주체와 연도불명)를 인용하고 있는데, 시전 특히 육의전의 상점주들이 일종의 조합“guild”을 이루었으며 이들이 사용했던 시전 뒤편의 공간은 물품 제조를 위한 공장을 갖추었고 “회의 및 공사처리公

事處理의 사무소”를 두었다고 한다. 또한 동일한 기록에 의존하여 도가都家가 사용했던 전체 공간의 면적을 약 65평, 도가의 고용인 수를 70인 정도로 추정한다.

이상 내용에 따르면 도성 내 시전행랑과 그 이면은 공장, 거주를 위한 공간, 업무를 위한 공간 등이 연결되어 있었던 것으로 보인다. 인용한 원래 자료들의 조사 시기와 발행 시기 등이 불명확하기 때문에 이와 같은 시전구조의 기록이 시전행랑 건설 초기의 것인지는 확실하지 않다. 그러나 한성부 도성 내에 시전행랑 건설로 상업구역을 지정한 것 외에 다른 용도의 위치를 지정하지 않았고, 민가民家를 위한 주거용도 중심의 토지용도정책을 펼친 점을 고려하면, 시전행랑 건설 직후의 상황이 크게 다르지 않았을 것으로 추정할 수 있다. 적어도 조선 후기에 이르러서는 상업과 물품 제조를 위한 작업장, 거주를 위한 가옥, 도가 운영을 위한 업무공간이 필요에 따라 섞여 있었던 것으로 볼 수 있다. 시전행랑의 건설이 갖는 의미는 도성 내의 경제활동을 구성하기 위한 계획적 행위가 있었으며, 그것이 물리적 공간의 형태로 실현되었다는 점이다. 17-18세기의 경제적 활력은 그러한 공간적 바탕과 함께 있었다. 특히 도성 내의 생산활동이 이루어졌던 공간은 상공인들의 주거, 업무, 판매, 제조 작업 등이 ‘혼합’된 곳이었으며, 그러한 공간적 조직의 특징은 이후 생산활동들의 공간적 변화에 있어 초기 조건으로서의 의미를 갖는다.

이상을 종합하면, 한성부의 생산활동의 공간적 조직과 변화를 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 한성부 시기의 도심부는 상공인의 주거, 업무, 판매, 제조를 위한 공간이 혼합된 상태로 상업지역과 제조업 지역이 오늘날의 용도지역제와 같은 별도의 면적面的 형태로 구분되지 않았다. 둘째, 공식적인 상업지역은 시전행랑을 중심으로 ‘조성造成’된 것으로 특히 왕실의 기획과 재정적 투입으로 뒷받침 되었다. 셋째, 현재 제조업과 상업이 밀집한 청계천 남쪽 면 일대는, 조선 초기부터 난민 유입과 도성 내 인구 급증에 따라 자연적으로 형성된 상·공업지역으로, 18세기의 도성 내 경제적 활력과 함께 준천사의 청계천 개수사업 이후 홍수·범람으로부터 벗어나면서 수공업 생산지로서의 입지가 본격화된 것으로 추정할 수 있다. 그러나 시전행랑의 경우와 달리 생산활동이

점유하는 공간을 계획주체가 직접 기획한 결과는 아니었으며 장인과 수공업자들이 스스로 조직하는 방식으로 형성되었다.



## 5. 도심부 관리정책

### 5.1 중심성의 형태적 구축과 기능적 분할

#### 5.1.1 중심성의 구축

조선시대 이후부터 수도 서울의 첫 도시계획이 수립되기 전까지의 도심부 변화와 관련된 주요한 사건은 두 가지 정도로 보인다. 대한제국 시기의 한성부 “도시개조사업”<sup>22)</sup>과 일제에 의한 ‘市區改修’가 그것이다. 대한제국 시기 계획에 대한 연구(김광우, 1991)에 의하면, 박영효 등 개화파의 ‘治道論’과 漢城府尹의 治道사업은 당시 고종이 머물렀던 경운궁을 대한제국과 한성부의 정치적, 상업적 중심으로 기획했던 것이다. 또한 일제 초기 계획에 대한 연구(김기호, 1995)는 시구개수사업에서 총독부 청사를 기준으로 하는 정치적 중심과, 당시 경성부청과 조선은행으로 수렴되는 상업적 중심의 기획의도를 읽고 있다. 이 연구들은 역사적으로 진행된 사업과 기록의 이면에 있는 기획 의도를 해석해냈던 것이다.

한편, 공식적인 도시계획 문서에서 서울의 중심, 즉 ‘도심’이 명문화된 시기는 1928년이다. 당시 발간된 <京城都市計劃調查書>는 첨부된 항공사진상 표기와 함께 도시계획의 ‘중심’과 그 의미를 다음과 같이 언급하고 있다.

“경성도시계획구역 상 지리적 중심점은 조선신궁 지역이 해당한다. 그러나 도심은 지리상 중심이 아니라 活動發展의 泉源地를 지칭한다. 도시를 유기체로 보았을 때 심장에 해당하는 것이다. 도시의 교통 경제 행정의 단일 중심지점은 마땅히 景성부청사<sup>23)</sup> 앞이다. 그로부터 한 시간 이내 도달 거리가 도시계획구역으로 적당하다. 도심 부근은 토지구획정리사업을 실시하며 근교 한 시간 이내 도달할 수 있도록 교통기관 설치가 필요하다. 더욱 도시

22) 김광우(1991)의 연구에서 치도사업을 포함하여 대한제국 시기의 한성부에 대한 계획사업을 지칭하기 위해 정의한 용어이다.

23) 현재의 서울시청, 당시로는 新景성부청사이다.

가 팽창한다면 반드시 거리 단축을 위해 고속도교통기관이 필요하다.”  
(출처: 1928년 <경성도시계획조사서> 제4절 “도시계획상의 도심”, p.255;  
譯-필자)



그림 13 “경성도시계획도심부근의 조감도”, 출처: 1928년 경성도시계획조사서, p.254

이 문서가 담고 있는 계획 개념에서의 ‘都心’은 “활동발전”의 원점, 즉 향후 ‘경성을 기획·운영’하는 행정행위의 물리적 ‘기준점’이다. “도시계획상의 도심”이라는 계획적 정의가 분명하게 지적하듯이 그 기준점으로부터 도시계획구역의 범위와 교통망 설치 범위를 정하고 있으며, 토지구획정리사업의 영역이 결정되고 있다. 즉 정책적 기획이 ‘만들어내려는’ 도시 전체를 향한 시작점인 것이다.

위 언급에서 조선신궁을 지리적인(기하학적) 중심으로 의미를 축소하여 계획상의 중심과 거리두기를 하고 있는 것에 주목할 필요가 있다. 청사 자체에 중심점을 표기하지 않고 앞의 광장에 표기를 한 것까지, 통치체제에서 보다 상위 제도인 조선신궁의 상징적 중심성이나 총독부의 정치적 중심성과 충돌하지 않으면서 실질적인 계획 활동의 중심주체로서 경성부청의 의미를 명시하려 했던 고심의 결과로 보인다. 그 이유는 관련법령까지 포함하여 명목상 경성에 대한 첫 종합적 도시계획이었던 <경성도시계획조사서>가 완성되는 과정에서 엿볼 수 있다. 경성에 대한 도시계획은 1920년대 초부터 총독부, 경성부, 재경성在京城 일본인들의 ‘京城都市計劃研究會’ 등이 참여하여 논의되고 있었다. 1921년에 경성부에 조사계가 설치되었고 경성도시계획조사서가 발간되기 일 년 전인 1926년에 <京城都市計劃區域設定書>가 발간되었다. 이러한 일련의 작업이 진행되던 1920년대는 강점 초기인 1910년대에 총독부가 계획한 시구개수사업안을 경성부가 넘겨받는 과정으로, 이후에 진행된 시구개수사업으로 완성될 도로망 체계는 경성부청이 그 전체의 중심이 되며 마포, 영등포, 청량리, 왕십리, 한강리 등이 그 부도심의 성격으로 연결되는 것이었다.<sup>24)</sup> 이것은 경성부에 의해 수립된 도시계획의 목적이 총독부의 원안 의도와는 달리 경성부청을 초점으로 하여 전체 도시계획구역의 확장<sup>25)</sup>하려는 것에 있었던 때문이다.(염복규, 2009)

24) 이후 총독부의 시구개수 수정요청으로 계획원안에서 수정이 있었으며 그것의 목적은 경성과 인천의 연담개발이었던 것으로 밝힌다.(염복규, 2009)

25) “大京城의 장래의 중심은 경성부 신청사의 동편이며, 이 중심에 육십분 내에 도달하는 지점은 동은 송인면 회경리의 북단, 서는 연희면 연희리 철도 교차점, 남은 북면 사부소, 북은 북한산으로(중략) 이 지역은 평균 8할이 상공업, 기타직업 종사자로 농촌을 벗어나 도회화가 亦然하므로 장래 경성과 공존공영해야 할 지역이다. 이렇게 장래 대경성의 구역을 정하는 것은 경성도시계획에서 최급선무이다.” (酒井謙治郎 <大京城の將來と地域の如何> 朝鮮と建築 1926년 3월호, 염복규(2009) 111페이지에서 재인용)

이와 같은 경성부청의 계획은 결과적으로 현재 서울의 도심부와 그 외부 지역과의 구조적 관계에 대한 구상이었으며, 총독부의 계획보다 후행계획으로 당시에 실행되지는 못하였다. 이에 비해 현재 도심부의 내적 도시구조의 틀은 1910년대에 총독부가 계획한 시구개수사업안의 직접적인 결과이다. 1919년에 총독부가 수정한 시구개수가로망 계획이 그것으로, 원안原案에서 황금정 광장에 있던 방사상 도로구간을 삭제하고 경복궁으로 이전할 총독부 신청사를 향해 도심부 교통망 구성을 집중하였다. 구조의 골자는 도심부를 격자형 가로망으로 구성하고 격자가로 전체를 하나의 순환선으로 둘러싸며, 순환선은 총독부의 신청사 앞을 경유하도록 하는 것이었다. 그리고 총독부에서 용산, 마포까지 이르는 상징적·기능적 축을 결합하여 도심과 행정구역 확장 이전의 경성부域 전체를 지배하는 강력한 도시구조적 틀을 완성하는 것이었다.(염복규, 2009) 이 같은 과정에 대해 상술하고 있는 염복규의 연구는 격자형 가로망을 둘러싸는 순환선의 서측변邊을 광화문에서 황토현에 이르는 현재의 ‘세종대로’로 언급(광화문-황토현 앞

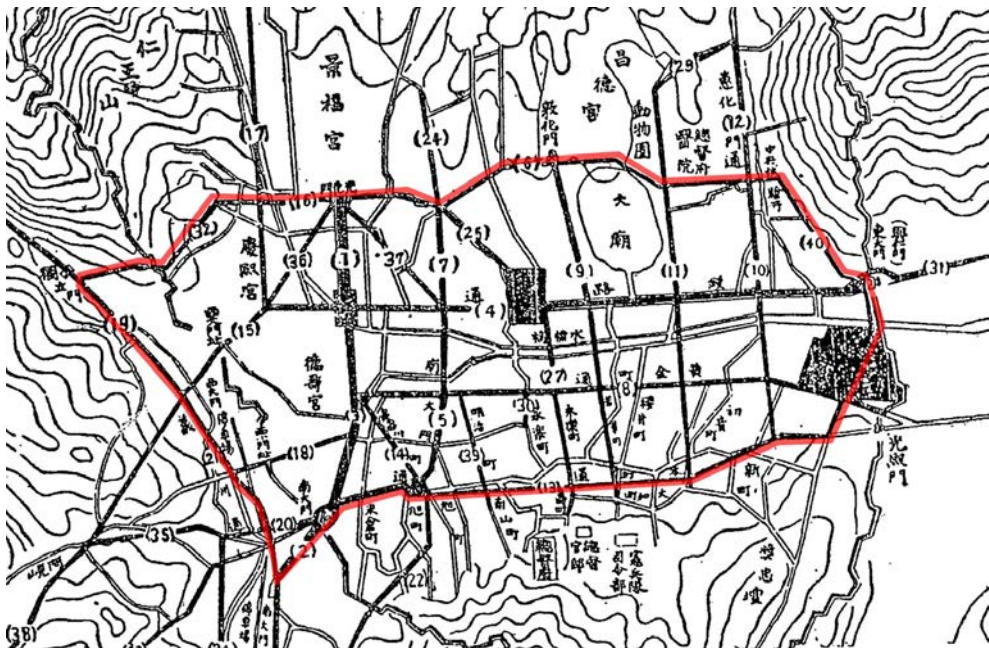


그림 14 1919 경성시구개수예정계획노선도, 출처: 조선총독부관보 1919년 6월 25일, 염복규(2009) p.55에서 재인용, 붉은색 순환선 표기는 필자 가필



-대한문 앞-조선은행 앞-병목정-중앙시험소)하고 있으나, 이 계획안의 순환선 범위는 경성에서 북쪽 영토로의 연결을 고려하여 의주로까지 확대된 것으로 보는 것이 타당할 것이다.

이 계획안은 몇 차례 수정을 거친 후 1936년 ‘조선시가지계획령’에 의해 공식적인 ‘계획가로’로 결정되지만 일제에 의해 완성되지는 못하였고, “日人들의 前계획을 踏襲한” 서울의 도시계획사업으로 2개 노선이 증설되어 집행되었다.<sup>26)</sup> 1970년까지 도심 내·외를 가리지 않고 “알만한 도로는 거의 다 그때 내가 만들었다”고 서울시의 담당 공무원이 회고할 정도로 도시계획가로街路 사업은 매우 의욕적으로 추진되었고, 그것은 결과적으로 도심부에 있어서 격자형 가로망의 완결성을 실현하는 작업이었다.<sup>27)</sup> 동대문-중앙시험소부근(現 대학로의 한국방송통신대학)까지의 순환선 마지막 구간이 1975년에 연결되면서<sup>28)</sup>, 순환선과 내부의 격자형 가로망 결합체계는 서울 도심부 내의 도시구조를 규정하는 강력한 물리적 요소로서 도심부의 ‘형태적 정의’가 되었다.

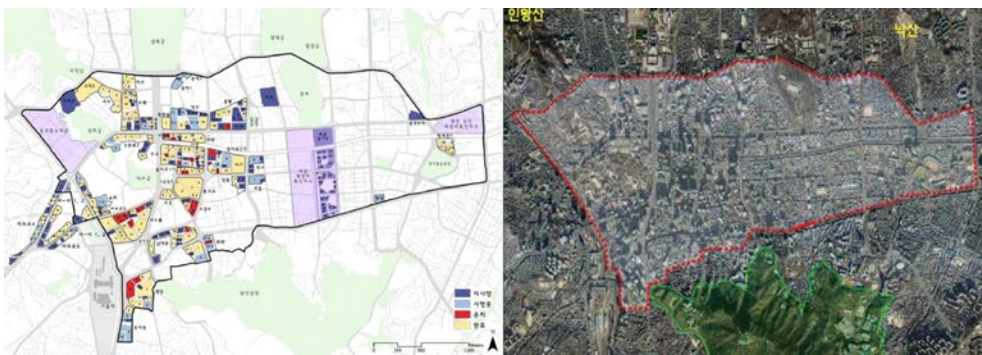


그림 15 정책대상의 도심부 영역 출처: 2020도시환경정비사업기본계획, 2007도심재창조종합계획

1962년의 <서울도시계획백서>는 “서울의 도심은 중앙청 정문 앞을 기점으

26) 1962년 <서울도시계획백서>, p.81

27) 김병린, 당시 서울시 토목과장의 인터뷰, 서울특별시시사편찬위원회, 「서울, 나는 이렇게 바꾸고 싶었다」, 2011

28) 엄복규, 2009, 일제하 경성도시계획의 구상과 시행, 서울대학교 국사학과 박사학위 논문, p.55. 엄복규는 연구에 도움을 주었던 전봉희의 敎示를 인용함.

로 안국동~돈화문~원남동로타리~서울법대앞~동대문~서울운동장~광희동2가로 타리~필동(대한극장)~퇴계로~동화백화점후서~서울역~갈월동~서울역~의주로~서대문광장~사목공원~중앙청정문 앞까지의 隋丹형으로 구성되어 있다”라고 순환선을 도심의 경계선으로 선언·정의하였으며<sup>29)</sup>, 최근의 도심부관리기본계획 연장격인 <서울도심재창조종합계획>(2007)과 <2020도시및주거환경정비기본계획>(2010)까지, 기본적인 계획들은 모두 도심부를 이 순환선 내부와 부가적인 지역으로 정의하고 있다. 형태, 즉 순환선이라는 도시구조를 통해 “도심”이 정의된 것은 일정한 공간적 영역에 대한 ‘命名’이며, 관념적 개념인 도심이 분명한 물리적 형태로 구체화한 것이다. 1910년대에 시작된 일제의 계획부터 1970년대 서울 도로망 구축까지의 과정은 도로를 건설할 수 있는 능력을 가진 권력 주체로서 국가의지에 따라 서울 도심부의 명시적인 영역과 중심성을 완결하는 과정이었다.

### 5.1.2 중심성의 분할과 탈피

일 년 시정市政의 계획문서인 ‘시정개요’가 처음 작성된 1962년부터 1973년까지, 시정개요 서두의 “장차 도시계획 방안”(1962)은 한마디로 인구집중 대책의 나열이었다. 그만큼 해방과 한국전쟁을 겪은 후 서울로의 인구집중과 그로 인한 혼잡은 매우 심각했고 우려도 점차 강도를 더했다. 1962년의 8항에 이르는 도시계획방안의 문장은 1965년까지도 유지되었으며, “가능한 한 모든 방법을 동원하여 최대한의 인구 억제책”이라는 표현에서 볼 수 있듯이 인구집중의 억제책에 대한 당위가 점차 강하게 나타났다.

#### “도시계획의 방향”, 1964년 <시정개요>

- ① 가능한 모든 방법을 동원하여 최대한의 인구억제책을 강구한다.
- ② 구시가의 도시계획사업은 불가피한 것을 제외하고는 교외지대발전에 중점을 둔다.

29) 1962년 <서울도시계획백서>, p.257

- ③ 다른 어떤 지역보다도 한강이남발전계획에 중점을 둔다.
- ④ 부도심조성을 위하여 지방적성격의 관공서 및 신설할 대학, 공장등 중요 시설을 도심부로부터 교외로의 분산책을 강구한다.
- ⑤ 고속전차계획을 수립한다.
- ⑥ 현대도시위생시설과 상·하수도의 완비계획 및 하수도처리장계획을 수립한다.
- ⑦ 전차케도의 교외로의 이전책을 강구한다.
- ⑧ 불량주택지의 개량과 주요시가지지역의 건물고층화방안을 수립한다.

서울의 시정이 심각하게 인식한 문제의 핵심은 도심부의 혼잡이었다. 따라서 문제를 해결하기 위한 방안은 도심부를 대신할 “교외지대 발전”이며 계획의 개념으로는 부도심을 만들어내는 것이었다. 1962년부터 실시되었던 ‘경제개발 5개년 계획’에 호응하여 1963년의 <서울시 재정비계획>은 도심과 부도심 체계를 구체화했다. 그 내용은 “도시계획구역을 확대하고 영국의 Greater London 및 일본의 수도권정비구성을 참고로 5km 반경권내를 중심시가지인 C.B.D.로 하는 일점집중형인 방사선집중방식Radial-Concentric Pattern”<sup>30)</sup>의 도시구조에 11개 부도심에는 “공업부도심(영등포), 경공업센터(성수동), 상업부도심(길음동), 농공부도심(망우역전), 농상부도심(응암동, 말죽거리), 위락부도심(천호동), 주거중심지(구로동, 불광동, 수색역전, 수유동)” 등으로 기능을 부여하는 것이었다. 이 부도심 계획구상은 1965년의 가로망 구상<sup>31)</sup>을 거쳐 1966년 도시기본계획에서 물리적 도로망의 도시구조계획으로 구체화된다. 이후 1971년에는 “70년대 서울도시기본계획”의 자격으로 채택된 <서울종합개발계획>이 당시 확정되었던 ‘국토종합개발계획’의 내용을 반영하면서 도심-부도심 체계의 종합적인 내용을 담게 되었다.

### 1971년 <서울종합개발계획>의 주요내용

#### (가) 기본계획

서울시 인구를 목표연도(1981)에 630만으로 책정한 국토종합개발계획에 따

30) 1975년 <시정개요>

31) 1965년 <도시계획업적부록>, “기본가로망도”, p.410

라 상위계획에 합치시키도록 하여 서울시내의 관공서 및 국영기업체 등을 연고지로 이전토록 도모한다. 시가화구역면적은 현재의 150제곱킬로미터에서 81년에는 262제곱킬로미터로 확대될 것이므로 시가지 및 부도심개발을 포함하여 재개발을 촉진한다. 1981년도의 자동차수요는 30만대로 증가할 것이며 그에 따른 도로교통수요도 급증할 것으로 예상되므로 가로의 신설, 확장, 및 포장과 주요교차점의 입체화 그리고 주차장의 정비를 기한다. 뿐만 아니라 고속전철을 건설하여 도심과 주변지역간의 대중고속교통수단을 확충한다.(중략)

#### (나) 토지이용계획

도심반경 5km권내의 중심상업업무지역은 재개발수법에 따라 토지이용을 고도화하고 강남을 신시가지로 개발하면서 저·중소득층을 위한 택지조성을 계속 추진한다. 주택지개발은 구획정리 외에도 일단의 주택지조성사업을 계속 추진토록하는 반면, 지방공업분산정책에 호응하고 한강상류의 공업지역은 점차적으로 폐지...개발제한구역은 이를 철저히 관리(중략)

#### (다) 교통시설계획

1981년도에 서울인구가 630만이라는 가정 아래서 교통인구를 추정하여 도로 및 지하철 등으로 계획을 수립하였다.

- 1) 구시가를 중심으로 순환방사형골격가로망을 구성토록 하되 반경 2km, 5km, 10km에 3개의 순환선, 주변지역 및 위성도시와 직결한 14개 방사선
- 2) 도심부와 부도심 상호간의 유기적 연결을 위한 주요간환선의 고속화
- 3) 도심부 보차동선분리와 계층별 교통망형성
- 4) 안전교통시설의 과학화
- 5) 주요교차점의 입체화 및 도심유입교통 억제를 위한 교통규제 등

(출처: 1975년 <시정개요>에서 발췌)



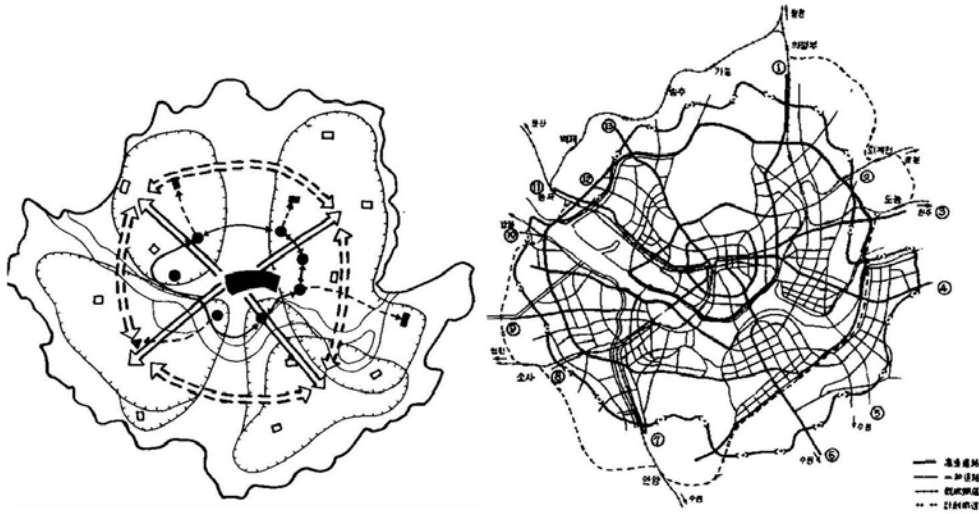


그림 16 1966년의 도시구조 계획, “부도심 및 교통기능도”, “교통망계획”(출처: 1966 서울도시기본계획)

이 계획에 의한 사업의 실질적인 내용은 도심부에서 인구밀집의 상징인 무허가 주택 집단촌을 철거하며, 기존도로 폭을 넓히고 개설구간을 더 늘리는 것이었다. 그러나 그것은 증상에 대한 대응이었기 때문에 근본적인 원인을 제거하지는 못했고 오히려 도심부의 중심성을 더욱 강화하는 결과가 되었다. 단일 중심으로서의 도심과 주변으로서의 부도심 체계가 갖는 근본적인 한계 때문이다. 도심이 도시구조의 중심에 있는 한, 부도심을 만들고 도심으로 연결하는 도로를 확충하는 것은 도심의 중심성을 더할 따름이었다. 1975년의 시정개요에서는 단일중심과 방사상 도시구조가 갖는 이러한 한계에 대한 평가와 대응방안의 모색이 나타난다. 대안으로 제안된 것은 ‘3핵 도시안案’의 원형이었다.

“마스터플랜이 마련하고 있는 물리적인 계획 자체에도 문제가 있다. 이제까지의 서울의 기본계획은 모두 일점집중적인 단핵형, 방사순환형, 가로망과 중심부터 동심원을 그려 외부로 향하면서 일정대상지역으로 인구밀도가 감소하는 것으로 계획하였다. 이것은 인구 100만 규모의 도시에서는 매우 능률적이고 고도의 기능성이 있으므로 바람직하다 하겠으나 인구의 증가와 더불어 단일도심을 인구규모 및 도시활동의 성장에 비례 팽창하거나 소요공간 확보

가 불가능하게 되므로 도심재개발 등 갖가지 수법으로 도시기능을 유지시키고져 하나 결국은 자기모순에 빠져 별도의 해결방법을 찾기 마련이다. 따라서 서울시의 경우도 국토계획 630만의 인구를 수용하는 도시로 계획하면서 단핵도심형으로 하였던 것은 크게 잘못된 일이 되고 말았다.”

(1975년 <시정개요>, “서울의 현황과 도시로서의 문제점”, 부분발췌)

“첫째 서울의 인구는 증가억제가 아닌 소산정책을 펴나가야만 하고 강남북간의 균형을 도모해야 한다...즉 강북지역은 용도지역상의 규제를 강화하고 교육시설 등 인구증가 요인의 시설을 억제하는 반면 강남지역에는 사회간접자본의 확충을 기해야 한다.”(중략)

“둘째, 공간의 이용형태는 고도의 기능화와 고밀도화를 지향..”(중략)

“셋째, 서울의 도시기능을 구조적으로 제고하기 위해서는 현 도심기능집중을 막고 타지역에 새로운 도심기능을 창조시켜서 정립시키도록 해야 한다. 그러기 위해서는 강남지역에 새로운 2개의 핵을 건설하여 지속적으로, 강북밀집인구를 강남으로 유도하여야 한다. 여의도에로의 국회의사당이전을 비롯하여 영등포, 구로동 일대의 공업지대를 주축으로 하여 영등포지구에 산업형도심을 조성하고 영동, 잠실에는 상업업무기능을 집중 유치시키므로써 직주근접의 신도심을 형성...영동에는 화물 및 고속버스터미널 등과 각종 물자의 저장유통시설을 계속 유치함으로서 상업중심지로 형성시키는 한편 나아가서는 금융중심지로까지 발전시킬 수 있을 것으로 기대한다.“

“넷째, 우리는 핵간 상호연결선과 핵을 중심으로 한 집중교통체계의 두개의 계통을 갖는 방식으로 전환할 것을 제언한다...한편 도시고속통로망은 3핵도심을 외곽으로 각각 순환시키는 한편 3핵 상호간을 외곽으로 순환시키기도 하고 3핵의 중심을 상호직결토록 하면서 경부, 경인 등 도시간 고속도로와도 연결될 수 있도록 기존도로와 공공용지를 이용하여 새로이 조성해야 한다.”

(출처: 1975년 <시정개요>, “서울도시계획의 전개방향”, 부분발췌)

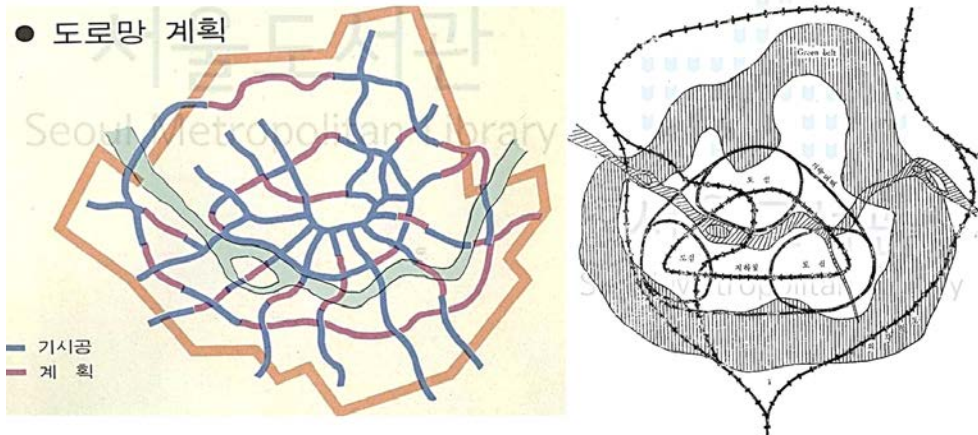


그림 17 1975년의 3핵도시구상, “도로망 계획”(1973 시정개요), “새로운 교통망체계 구상도”(1975 시정개요)

3핵 도시안의 골자는 도로망의 개편에만 있지 않았다. 강북의 도심과 대등한 ‘도심’을 강남에 두 개 더 만들뿐만 아니라, 당시까지의 인구 ‘억제’ 기조였던 태도를 한층 적극적으로 바꿔서 강북의 인구를 강남으로 ‘소산疏散’한다는 것이다. 그것은 곧 강북 도심이 가지고 있던 ‘기능’의 재편을 의미했다. 국회의사당, 업무기능, 산업, 상업기능, 유통시설, 터미널 등의 기능들을 분산하여 배치하는 것이다. 서울을 다핵도시로 전환한다는 이 초기 구상은 1977년의 <서울도시기본구조연구>로 이어졌다. 김형만, 강병기, 한정섭, 박병주, 최상철, 윤정섭, 안원태 등이 단핵·방사형 구조의 문제점을 진단하고 대안을 제안했다. 각 연구자들이 독립적인 완결성을 가지고 단일한 하나의 종합계획을 제안하는 형식이어서, 일종의 도시계획경연대회 기록과 같은 인상을 주는 연구보고서이다. 각 연구자들의 공통적인 목표는 인구배분의 목표값을 설정하고 서울을 ‘기능적’으로 다핵화하는 것이었다. 김형만은 “3핵인구 배분구상”, “강북도심재개발구상”, “영등포·영동개발구상” 등 구체적인 개발안까지 제안했고, 강병기는 강남 대비 강북의 인구비율을 4:6으로 할 것과 강북 도심 외 4개의 도심(초점)을 만들어서 “모든 의미에서 서울시의 중심을 남쪽으로 끌어내리”는 것을, 최상철과 안원태는 한강을 중심으로 한 다핵도시 등을 구상했다. 지하철역의 배치구상(박병주), 수도권 광역

도시계획구상(최상철), 강변환상도로망구상과 학교밀집에 대한 진단(안원태) 등은 부가적으로 제안된 내용들이다.

같은 해인 1977년의 시정개요는 그 이전까지와 다르게 작성자가 표기되었다. 김안제와 최상철이다. 김안제는 “도시교통과 토지이용”에 대해, 최상철은 “서울도시구조 개편과 기능의 재배분”에 대해 시정 방향을 작성했다. 이 때의 시정개요는 4월에 있었던 ‘서울도시구조연구’ 발표보다 더 뒤에 작성된 것으로 최상철의 글은 8개 계획안의 내용을 종합하여 시정의 방향을 정하고 있다. 김안제의 글에서 도시구조는 ‘토지이용계획’으로 연결되었고, 최상철의 글에서는 그것이 ‘기능의 재배분’이었다. 그리고 기능 재배치는 새로운 ‘토지이용을 계획’을 실행하는 것이 되었다. 김안제는 출퇴근시간의 “교통지옥”을 만드는 근원이 인구과다라는 근본적인 원인 외에 “도심의 기능집중”과 “통학인구 과다”에 있다고 지적했다. 교통이 도심으로 집중되는 이유가 강북에 주거와 상업 업무기능이 심각하게 편중되어 있기 때문이며, 낮은 도로율이 더해 도시를 교통지옥으로 만든다는 것이다. 핵심은 “교통문제와 토지이용간의 관련성”이었다. 이 문제의 해결 방안으로 다핵화의 개념이 제시되었으며, 그것은 강북 도심의 입장에서는 지금 가지고 있는 기능의 일부를 다른 곳으로 덜어내는 문제였다. 특정 기능을 도심에서 제거하는 정책과 그 실행은 도심기능의 “순화純化”로 표현되었으며, 도심재개발사업은 기능 순화를 도모할 수 있는 수단이면서 도로를 넓힐 수 있는 긴급한 당위를 가진 것이었다.

도심의 기능집중에 대해서는 1971년 시정개요와 당시 국토계획에 따른 수도권 인구소산 정책 등에서부터 언급되긴 했지만, 단핵도시의 문제점에 대한 대응은 1975년부터 1977년에 이르러서 본격적으로 실행되었으며 이는 서울의 도시구조와 중심성의 변화에 있어서 큰 전환점이 되었다. 1975년 당시 강남구가 신설될 정도로 강남개발은 상당히 진행되었던 시기이며 강북의 도심과 연결하는 다리도 완공되었다.<sup>32)</sup> 1976년의 시정개요부터는 시정의 우선방향이 “건설”이 아닌 “정비정돈 기간”으로 표현된다. 1977년 3월에 강북 도시에 있던 ‘학교이전 지원책’이 발표되었고 그 후부터 1988년까지 약 20여

---

32) 1976년 <시정개요>

개의 고등학교가 빠져나갔다.<sup>33)</sup> ‘서울도시기본구조연구’가 발표되던 1977년부터 서울시의 계획관련 사업은 온통 기능배치에 대한 조사와 연구, 강북도심 기능순화를 위한 재개발에 집중되었다.

- 서울시 都心部 整備方向 設定을 爲한 土地利用 調査 研究(1977)
- 首都圈人口疎散에따른서울都心地域의 空間構造整備方案研究(1977)
- 서울특별시 도시현황정밀조사(1977-1981, 각 연도)
- 서울시 都心機能의 再配置方向 : 第4回 學術發表會(1978)
- 都心不適格 商業機能의 再配置計劃에 關한 調査研究(1978)
- 수도권인구재배치계획(1978)<sup>34)</sup>
- 서울시 都心部 活動의 空間的 配分計劃에 關한 研究(1979)

결국 단핵도시에서 다핵도시로 전환하는 작업은 도로망체계를 바꾸는 물리적 도시구조 변경보다는 ‘기능적 다핵화’가 실질적인 요체가 되었다. 따라서 1975년과 1977년 사이의 기간은, 도로망 체계가 완결되어 형태적 중심성이 추구된 정책으로부터, 그 중심성을 기능적 차원에서 분할하려는 정책으로 전환되는 시기였던 셈이다. ‘중심성의 완결’ 이후 그것의 ‘분할’, 이 전면적으로 배치된 정책기조가 양립할 수 있는 것은 그 두 정책이 모두 근본적으로 강북 도심의 문제를 해결하고 ‘더 나은 도심’을 만들기 위한 노력에서 비롯되었기 때문이다. 기능 재배치와 분할구상이 시작된 동기가 “도시로서의 완성”<sup>35)</sup>을 위해 강북도심의 문제를 해결하려 했던 것이지 새로 개발된 강남을 위한 것은 아니었다. 계획이론가들도 강남을 강북의 인구를 덜어내기 위해 강북에 밀집한 “저·중소득층”<sup>36)</sup>을 소산할 대체지로 인식하고 있었다.

1990년 확정된 도시기본계획은 ‘1도심-5부도심’으로, 1997년에 수립된 2011 도시기본계획은 ‘1도심-4부도심(2011년 이후 5부도심)-11지역중심-54지

33) 1998년 <도심부 성장관리계획 부록> 81쪽, “이전학교 현황”

34) 국토계획의 차원에서 중앙정부의 제1무임소장관실이 작성

35) 1975년 <시정개요>, p.125

36) 1971년 <서울시 종합개발계획>, “서울도시계획전개의 방향” 중, 1975년 시정개요에서 발췌

구중심'으로 도시구조 목표를 표현하고 있다. 그리고 1997년의 도시기본계획은 도시구조 구상을 전 계획과는 다른 “적극적 다핵화”라고 밝히고 있다. 도심-부도심 체계에 의한 것이지만, 실제로 그것이 의미하는 것은 기존의 단일 중심 체계와는 달리 다핵화의 기조를 계속 이어가는 것이었다.

이후 2000년 도심부관리기본계획의 바탕 작업이라고 할 수 있는 1998년의 <서울도심부성장관리계획>의 부록에는 도심부에 대한 도시계획위원회 위원들, 전문가들, 시민들의 인식을 묻는 설문조사 결과가 수록되어있다. “사대문 안, 도심의 중심성이 변화하고 있다”는 진단에 대해 “기능적으로 반드시 모든 부문에서 중심이 될 필요는 없다. 오히려 역사적인 특성이 살아있는 상징적인 중심이 되는 것이 옳다”라는 응답이 압도적이었다.<sup>37)</sup> 다핵화를 목적으로 한 중심기능의 분할을 거쳐 강북의 도심에 대한 인식은 이제 중심성 개념 자체의 틀을 탈피하고 있다.

## 5.2 “기능” 재구성과 한계

### 5.2.1 공장의 금지 : 용도지역제와 소형화

서울 도심부에서 ‘금지’ 대상 행위에 대한 기록은 앞서 언급한 대로 태종 11년에 민가의 건축을 위해 도성 내 경작을 금한 것부터 확인된다. 그 이후 장래에 금지되어야 할 행위와 허용되는 행위에 대하여 그 영역을 지정하는 방식, 즉 계획 개념으로서 ‘용도지역제’가 단일제도로 적용되기 시작한 것은 1913년 2월의 <市街地建築物取締規則>이었다. 이 규칙은 그 전시기의 각종 승으로 日人거류민단이 시행해 오던 準則과 舊韓國警務廳令으로 실시했던 街路取締規則, 街路管理規則, 道路取締規則 등을 일원화한 것으로 알려진다.<sup>38)</sup> 이 규칙의 제5항

37) 도시계획위원 14인 중 12인, 전문가 109인 중 89인의 답. 1998년 <서울도심부성장관리계획> 부록, p.200

38) 1962년 <서울도시계획백서>, p.31

은 “위생상 유해한 공장(惡臭, 瓦斯, 煤煙, 粉塵)은 특히 지정된 지역이 아니면 시설을 할 수 없”으며, “설치할 수 있는 ‘6조 지역’은 성벽 외 지역으로 한정”했고 그 중에서도 “서대문 정거장에서 한강철교에 이르는 철도선로 以東의 지역”과 성벽 내 지역에서도 특히 “혜화동, 동숭동, 이화동, 충신동, 종로6가, 을지로 6가 및 7가 내 전차도로 이남지역을 제외”하였다. 또한 “1914년 5월 동명변경에 따라 지역지정이 개정되었다”는 기록이 있어 ‘상업지역’, ‘주거지역’, ‘공업지역’, ‘특별지역’으로 구분되는 지역제가 동시에 이미 실시되고 있었던 것으로 추정된다.<sup>39)</sup>

1920년대 일제는 도시계획 작성을 위해 경성 일대에 대한 기초적인 조사 작업을 진행했다. 가장 늦은 시점으로도 1925년까지는 경성 내 생산활동에 대한 조사를 마치고<sup>40)</sup> 향후 이들에 대한 영역적 관리 계획안을 완료하였던 것으로 보인다. 경성부는 조사 내용을 商工累年統計(1928), 京城府重要商品調査(1928), 京城都市計劃調査書(1928), 京城の工場と生産(1929) 등으로 각각 발간했다. 용도지역을 근거로 당시의 “부적격” 공장은 “공업지역이 아니면 존치할 수 없는 건축물”과 “준공업지역이 아니면 존치할 수 없는 건축물”로 분류되었다.<sup>41)</sup> 그러나 이러한 규정이 곧바로 신설할 공장입지에 강력한 힘을 발휘하지는 않은 것으로 보인다. 1922년과 1936년의 도심부 내 공장들의 위치<sup>42)</sup>를 비교해보면 오히려 공장 수가 도심부에서, 특히 日人들의 공장이 매우 많아진 것을 볼 수 있다. 용도규제에도 불구하고 도심부에서 공장의 수가 늘었던 것은 첫째, 공장이기는 하지만 용도지역의 제한을 받지 않는 공장일수 있거나, 둘째 다른 용도의 건축물을 轉用하거나, 마지막으로 용도지역제가 실질적인 강제력을 갖지 못해서 지켜지지 않는 경우들일 것이다.

39) 1962년 <서울도시계획백서>, p.32-33

40) 염복규(2009), p.75

41) 1962년 <서울도시계획백서>, p.36-37

42) 서울시정개발연구원, 서울20세기 공간변천사, 2001, p.47-48, 원자료는 배성준 (1998) “1930년대 경성지역 공업의 식민지적 이중구조”, 역사연구 6호, pp.15-96



그림 18 지역제 및 부적격공장 분포도(1925년 현재) 부분. 출처 : 1962년 도시계획백서

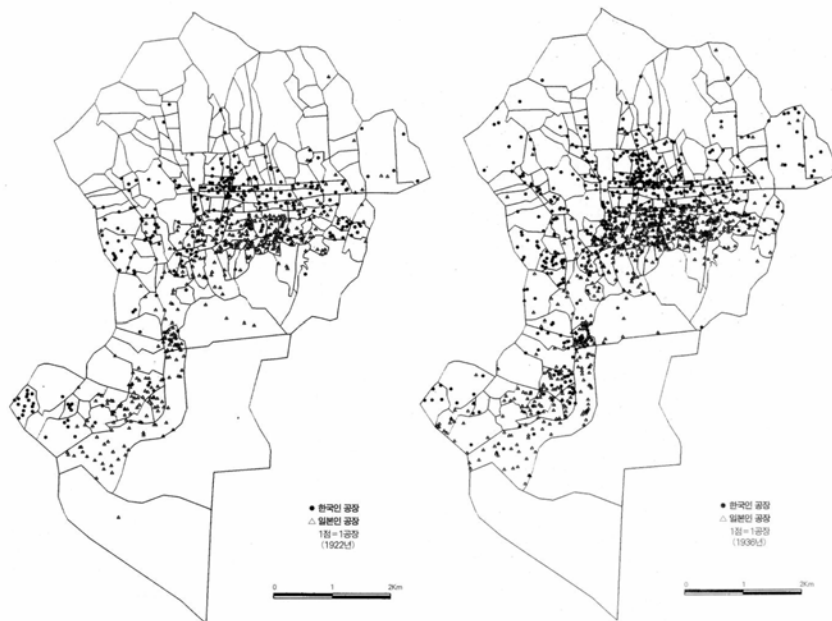


그림 19 1922년과 1936년의 공장분포, 출처: 서울20세기 공간변천사(2001), p.47-48, 원자료는 배성준(1998) “1930년대 경성지역 공업의 식민지적 이중구조”, 역사연구 6호, pp.15-96



1934년에 공포된 조선시가지계획령에 의해 용도지역을 공식적으로 확정하여 발표한 것이 1939년 4월이다.<sup>43)</sup> 당시 적용되었던 용도지역제의 내용을 보면, 위 세 가지의 경우 중에서 용도지역제의 적용을 받지 않는 공장이나 기존 건물의 용도가 전용되는 경우가 적지 않았을 것으로 추정된다. 당시의 용도지역제는 공업, 상업, 주거, 미지정의 4지역제를 채택했으며, 각 지역에서의 공장 설치가능 여부는 상시 사용하는 원동기의 출력(馬力)을 기준으로 한 것이었다. 예를 들어 3마력 미만의 원동기를 사용하는 공장은 주거지역에 입지할 수 있었으며, 15마력까지의 원동기 공장은 상업지역에까지 허용되었다. 공업지역은 50마력 이상의 공장을 위한 것이었으며 미지정지역은 15마력과 50마력 사이의 공장 건축을 유도할 지역이었다. 즉 당시의 용도지역제는 공장을 설치할 수 있는 구분에 따른 것<sup>44)</sup>으로 특정한 공해를 유발하는 작업이 아닌 한 3마력 미만의 원동기를 사용하는 소형공장은 용도지역의 규제를 받지 않는 것이다. 결과적으로 용도지역제의 규제는 주거지역과 상업지역으로 구성된 당시의 서울 도심부에서 오히려 소형공장이 증가할 수밖에 없는 조건을 만들었던 것이다.

소형공장이 늘어나는 상황은 일제강점기가 끝난 이후에도 지속되었으며, 실상은 도심부에 상업지역으로 지정된 면적이 증가하면서(그림 20) 공장의 수가 더욱 늘어나는 상황으로 전개되었다. 상업면적이 늘어나는 것은 3마력 미만의 소형공장뿐만 아니라 그 이상의 동력을 사용하는 공장도 늘어나는 결과를 가져왔을 것이었다. 뿐만 아니라 용도지역제의 허용 범위를 초과하는 부적격 공장의 수도 더욱 늘어났다. 단기적인 작업장인 “季節 산업시설”을 제외하고도 1961년 서울도시계획위원회가 조사한 서울 시내 공장의 수는 1,910개로, 그 중 46%에 해당하는 894개 공장이 건축법 32조에 반하여 금지된 지역에 설치된 “불법공장”이었다. 1927년의 부적격 공장 수 372개에서 521개로 늘어났으며, 공장건물의 면적으로도 35년간 197,455㎡에서 1,024,159㎡로 5.2배나 폭증한 것이었다. 그리고 당시 전체 부적격 공장의 37%, 192개가 중구와 종로구에 있었던 것으로 나타난다.<sup>45)</sup>(그림 21)

43) 엽복규(2009), p.141

44) 坂本嘉一, 1939, <朝鮮土木行政法> p.111, 엽복규(2009)에서 재인용

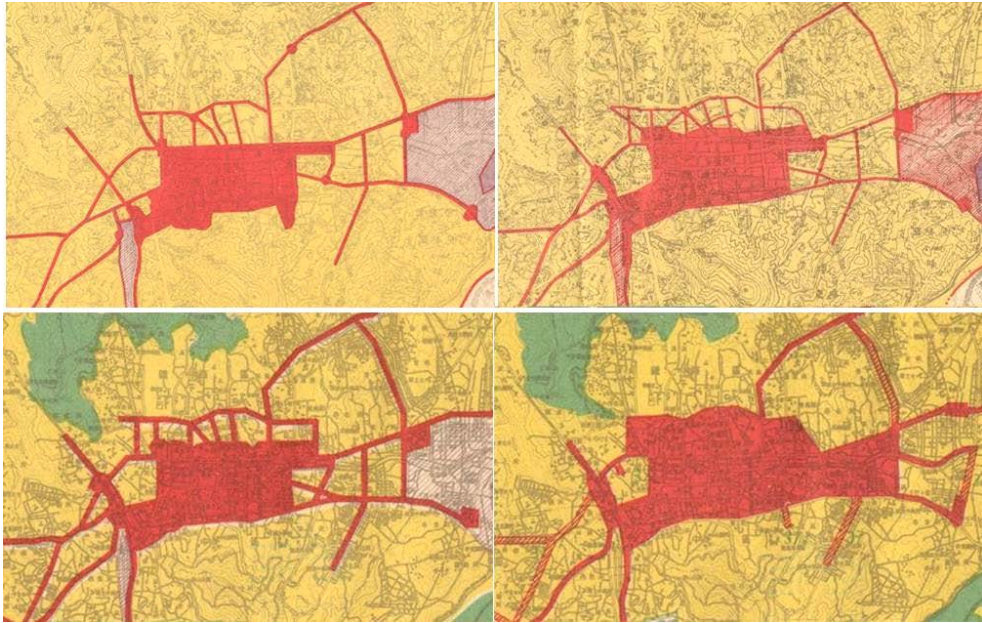


그림 20 도심부 용도지역 경계 변화. 차례로 왼쪽 위 1939년, 오른쪽 위 1952년, 왼쪽 아래 1969년, 오른쪽 아래 1977년. 출처 : 1077년 서울도시계획연혁 관계도집

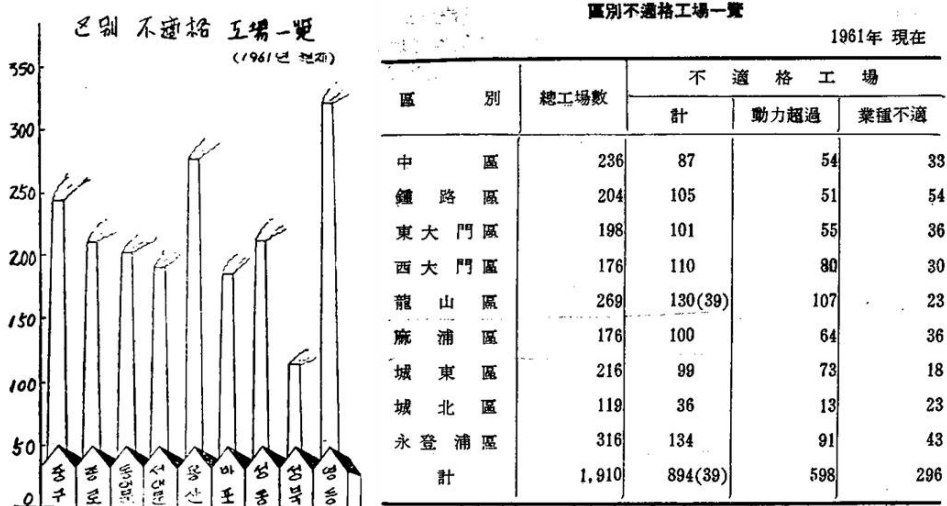


그림 21 부적격공장현황 1961년, 출처: 1962년 <서울도시계획백서> p.214-215

45) 1962년 <서울도시계획백서>, p.214-215

[illegible]

1962년 당시 용도지역제와 건축법에 의한 규제는 공장의 업종과 동력원을 기준으로 했던 조선시가지계획령의 바탕을 그대로 유지하는 것이었다.(표 7) 화학물질, 분진, 소음 등의 공해원公害源을 배척하는 것과 동시에 원동기의 출력기준을 적용했던 것으로 원동기의 출력만이 종전의 3마력에서 0.25마력 미만으로 대폭 강화되었다. 그간 건축법과 용도지역제에 의해 이미 소형화되었던 공장이 합법적인 허가를 얻으려면 수공업이나 0.25마력 미만의 동력을 쓰는 작업장으로 더욱 소형화될 수밖에 없는 조건이었다. 뿐만 아니라 개정된 기준을 소급溯及하여 적용하기가 어려운 기존의 공장들은 또 다른 면에서 고민거리였다. 1962년의 서울도시계획백서는 1936년의 기준에 대한 아쉬움과 개정 기준 소급적용의 난점을 다음과 같이 기록했다.

“오랜 역사를 가진 古都市이기 때문에 부득이한 조처였었다고 생각이 되기는 하나 만약 지역제 실시 이전부터 존재했던 이들 공장에게 지역제 不遑及의 원칙을 적용한다고 하면 사정은 一轉한다. 이 부적격공장의 수효는 그 후 전체공장수의 증가와 비례해서 확대되었었다. 이러한 현상은 1936년에 실시케 된 서울의 도시계획사업을 전후해서 이루어진 건축행정의 미흡에서 파생된 것이다. 이들 부적격공장들은 특히 거주지역에 산재하므로써 주택가의 靜肅感을 깨트림은 물론 공기오염, 소음, 화재의 위험성 등 수많은 악환경을 조성하고 있다.”

“부적합용도란 것은 지역제법의 용도규정에 적합치 않는 기성용도 즉 지역법 제정 또는 개정 당시에는 적법이였음에도 불구하고 그 법규의 재제정 또는 재개정으로 인하여 용도지역에 적합치 않는 용도를 기존용도로서 그 계속을 인정하는 것을 말한다. 이 점에 대하여 미국에서는 지역제의 제정 또는 개정에 앞서 당해용도를 조사할 뿐만 아니라 또한 검토했다는 것을 명백히 입증할 수 있는 건축물 또는 그 일부에 대하여 부적합용도를 확장하고 있다. 이러한 일련의 조처는 기득권을 보호 및 법의 불소급원칙은 헌법이 보장한 국민의 기본 권리이기 때문이다.”

(출처: 1962년 <서울도시계획백서>, p.203 및 p.214)

이 같은 조건은 그 이후 도심부 제조업 생산활동이 변화된 경로를 추정할 수 있는 단서를 제공한다. 1960년대 초 이후 50년의 시간이 지났지만 2010년 도심부 내에 존재하는 제조업체의 수는 9만 5천여 개로 당시의 공장 수에 비할 수 없을 정도로 증가했다. 그간 제조업과 총산업규모의 성장에 따른 결과인 점은 분명하지만, 신규설립이 거의 금지되었던 것은 물론이며 공장수로 사용할 수 있는 면적이 오히려 줄어들었던 도심부에서 제조업 사업체의 증가가 가능했던 것은 1961년 당시와 동일한 조건이 강화되는 것에서 비롯된다. 기존 제조업 사업체가 점유하고 있던 건물 또는 토지는, 이미 제조업 작업장으로 사용되고 있었고 그 주변도 마찬가지로 제조업으로 둘러싸인 상황에서 제조업 외의 다른 생산활동이 들어오기는 쉽지 않다. 따라서 건물주 또는 토지주는 건물을 더 작게 분할해서 보다 많은 제조업체를 받아들이는 것이 유리할 수밖에 없었을 것이다. 제조업 사업체를 운영하려는 주체 입장에서, 용도규제로 인해 신규 제조업 공간을 만들 수 없는 조건이라면 기존의 제조업 작업장을 비집고 들어가거나, 다른 용도의 건축물을 전용轉用하고 상업지역에서 허용되는 판매를 주용도로 하여 제조업을 겸하는 것을 선택할 수밖에 없다. 이러한 모든 조건에 적합하게 생산활동을 조절하는 것은 거의 1인 기업에 가까운 소형화와 기존 제조업 작업공간의 분할·밀집이다. 그에 더해 고용규모를 줄이면서도 생산활동을 지속할 수 있는 방법은 소형화로 줄여버린 작업에 필요한 기능을 다른 사업체와 공유하는 것으로, 때문에 집합적으로는 연계와 협력을 추구하지 않을 수 없다.

## 5.2.2 기능의 “純化” : 不適格 기능 移轉과 適格 기능 再配分

용도지역제에 근거를 둔 건축법으로는 기존의 소형제조업 작업장을 도심에서 제거하는 데에 한계가 있었다. 도심부에서 나타나는 바람직하지 않은 생산활동의 행위를 ‘건축물의 용도’로 관리하는 것이 전혀 효과적이지 않았던 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 생산활동 자체, 즉 사업체에 직접 접근할 필요가 있었고 단연 그것은 “기능”의 문제였다. 이러한 판단에 따른 계획 작업은 도심기능 분산을 통해서 다핵도시로 바꾼다는 정책기조 전환과 시기적으로 같은 1977

년부터 있었으며, ‘기능 재배치’라는 정책적 목표도 동일했다. 기능을 재배치하기 위해서는 우선 정확하게 현황을 파악하고, 다음은 그 중 도심부에 ‘두어야 할 기능’과 ‘두지 말아야 할 기능’을 구분해야 했다. <서울특별시 도시현황정밀조사>, <서울시 도심부 정비방향 설정을 위한 토지이용 조사연구>, <수도권인구소산에 따른 서울도심지역의 공간구조 정비방안에 관한 연구>, 이 세 보고서는 모두 1977년 12월에 발간되었다. 그리고 ‘도시현황정밀조사’는 조사지역을 단계적으로 달리하여 1980년까지 연차보고서가 발간된다.

1978년 6월 20일 세종문화회관 대회의실에서 구자춘 시장의 인사말과 함께 <서울시 도심기능의 재배치방향>에 대한 학술발표회가 진행되었다. 이 발표회에서 당시 서울시 ‘도시정비담당관’이었던 김병린은, 그 간의 조사를 바탕으로 “부적격 기능”과 그 정비에 대한 정책적인 기준을 30여 페이지에 달하는 “도심 부적격 기능의 정비방향”이라는 발표문을 통해 언급한다.

#### 서울 도심부의 “부적격 기능”

- “과다한 이용인구를 유발하는 非도심적 또는 도심의 입지가 非필수적 기능”
- “토지의 공간이용이 비효율적인 기능”
- “본래의 기능이 변질되었거나 변질될 소지가 있어 기능상 피해를 일으키거나 이질화된 기능”
- “공해를 발생하거나 유발의 소지가 있는 기능”
- “용도가 도심미관상 불량하거나 조악한 환경을 조장하는 기능”

(출처, 1978년 <서울市 都心機能의 再配置方向 : 第4回 學術發表會> 자료집 중 ‘서울시 도심기능의 재배치방향’, p.95)

위와 같은 다소 모호한 표현을 통해 정의된 부적격한 기능은 “부적격의 피해가 단적으로 강하게 나타나거나 복합적으로 피해를 조장 또는 창출”하기 때문에 도심부에서 다른 지역으로 이전 할 것으로 ‘방침’이 정해졌다. 이러한 기능 중에서 “개선으로 존치가 가능한 것을 가려내고 부적격의 농도를 밝혀서 移轉(계획) 수립을 결정”하며 이전이 “시급하고 이전 요인이 큰 업소 중에서

대표적인 업소를 선정하여 이전을 선도”할 것이었다. 다시 구체적인 대상을 선별하는 기준으로 다음과 같은 조건이 제시되었다.

#### 移轉대상을 “索出”하는 기준

- “이전함으로써 현재보다 더 효용이 증대될 수 있는 것”
- “도심에 꼭 입지하지 않아도 되는 비필수적인 것”
- “현지의 정비가 불가능하거나 곤란한 것”
- “인구의 분산 또는 이전대상지역의 개발을 위해 정책적으로 수행되어야 하는 것”
- “이전이 용이한 것”
- “이전으로 인한 도심기능의 회복에 효과가 큰 것”

(출처, 1978년 <서울市 都心機能의 再配置方向 : 第4回 學術發表會> 자료  
집 중 ‘서울시 도심기능의 재배치방향’ 중에서 발췌)

이상의 또 다른 기준에 따라 서울 도심부에 부적격한 기능은 구체적으로 다시 지정된다. 그 대상은 “판매기능에 접속되어 있으나”, “공장적 성격”을 띠고 있는 ‘제조기능’뿐만 아니라, ‘교육기능’과 ‘유통업무기능’, ‘관리업무기능’까지 포함되었다. 유통기능은 특히 기계류, 자동차부품 등의 판매업소를 지적하는 것으로 “노변상가로서 가로경관을 해치고 他지역 이용인구의 유입요소”로서, 교육기능은 학교와 입시학원 등 도심으로의 유입인구를 유발하는 원인으로, 국회, 주택공사, 조달청 등을 언급하고 있는 관리업무기능은 “원칙적으로 도심에 입지하는 것이 유리”하나 “부대기능의 발생과 이용인구 집중이 과다할 경우 부득이 분산”하는 것이 필요하며, “도시의 균형유지와 개발이 부진한 지역의 의도적인 개발을 촉진”하기 위해 “정책적”인 이전의 대상이 되었다. 특히 제조기능에 해당하는 사업체들은 자동차 관련 업체, 화공약품 판매업체, 공구 판매업체, 섬유류 제조업체, 건축자재 판매업체, 세운상가와 주변의 전기 제품 판매업체, 인쇄·출판을 포함한 지류업체 등으로, 도심부 내에 존재했던 거의 대부분의 제조업 연관 사업체가 포함되었다.

表 1

移 転 対 象 機 能 内 訳

분 야 별	업 체 유 형	대 상 수	소 요 면 적
자동차 판매업종	자동차 정비업체 자동차 검사장 중고자동차 매매업체	216업체중 104업체 10개지구→3개통합 64개 업종	장안동 11(9,656평) 문래동 15(18,000평)
화공약품 및 위험물질 판매상, 고물상	각종 농약상 화공 약품상 자동차 부품상 공구상	13개 업소 160개 업소 1,250개 업소	29,761 평
학교 및 학원	학원 39개 (중 261개중) 학교 25개교	39개 학원 25개교	이전 (中: 9개교, 高: 7개교) 신설(中: 2개교, 高: 5개교)
기 타	섬 유 류 예 식 장 건 재 상 배아링 및 전기 제품상 지 류 상	5,528 97 59 12,000 920개사	35,000 평 12,000 평 24,000 평 15,000 평

(資料:서울시 都市整備課)

그림 22 移轉對象 機能內訳, 출처: 1978년 <서울시 도심기능의 재배치방향>, p.101

이상과 같은 서울시의 방침에 따라 학교와 버스터미널 등의 도시계획시설과 일부 자동차 부품 및 공구상 등의 이전이 먼저 추진되었다. 이미 1977년 3월에 이전하는 학교에 대한 지원책이 발표되었고, 이후에 이전한 16개 고등학교를 포함하여 총 22개교가 강남 및 도심부 외곽으로 이전하였으며,<sup>46)</sup> 국회, 주택공사, 조달청, 버스터미널 등도 도심부를 벗어났다.

그러나 문제는 이전 대상의 대부분을 차지했던 “산업관계 시설”이었다. 부적격 기능 이전을 지방침 사업으로 추진한 후 10년이 지난 1986년 서울시 ‘재개발과’가 발간한 보고서<sup>47)</sup>에 따르면, 1977년 당시 청계천2가에서 4가 사이의 대로변에 있던 1,250여 개 자동차 부품 및 공구판매업체들의 이전이 확정되었고, 전농천 복개지(동대문구 답십리동 530-16번지)에 신축된 상가로 1982년 12월부터 입주를 시작하였다. 그러나 부품판매업체 조합 측이 보유한

46) 1998년 <서울 도심부 성장관리계획> 부록, p.81

47) 1986년 <都心不適機能 및 施設再整備計劃의 構想>, p.61-64



상가는 91%, 사업을 시행한 건설사 측 상가는 입주율이 35%에 머물렀으며, 애초 이전사업의 목표였던 청계천변의 사업체들은 “거의 그대로 잔존”하여 이전사업의 효과는 “극히 미약”한 것이었다고 한다. 보고서는 이전을 추진한 효과는 거의 “전무”했고, 오히려 신축된 상가의 입주율은 완공 3년이 지나도록 변화가 없으며 부동산투기 수요만 불러일으켰다고 평가했다.

또한 1978년 9월에 부도심인 영등포의 857개 기계공구상도 부적격 시설로 확정하고 구로동으로 이전을 추진해서 659개 점포가 입주되었지만, 영등포의 기존 상점들은 여전히 줄어들지 않아 “형식적인 이전”이었다고 보고서는 평가하고 있다. 1986년 당시에 청계천 주변의 전기·전자상가를 용산의 청과물시장 이전적지로 이전하는 사업이 추진되고 있었는데, 서울시 당국은 이후에도 지속해야 할 사업이 당면한 문제를 해결할 대책을 연구보고서를 통해 얻으려 했던 것으로 보인다. 이에 대해 보고서는 이전 사업의 문제점으로 동류의 사업체를 집단화할 정도의 “대규모 이전부지 확보 곤란”, “상권분산을 우려한 상인들의 이전 기피”, “영세상인의 자체 추진력 미약”, “토지매입 및 건축에 따른 막대한 비용”의 문제 등을 거론하면서, 이전할 사업체를 선정하는 ‘기준의 문제’와 실행을 ‘강제할 수 있는 제도적 장치’가 없는 것을 보다 근본적인 원인으로 지적하였다.

그러나 이전할 사업체를 선정하는 기준에 대해서는 당시 사업을 추진했던 정책적 목적의 배경을 고려하여 섬세하게 판단해 볼 필요가 있다. 1978년의 학술발표회에서 언급되었던 이전 대상 사업체 선정의 기준은 그 표현이 다소 모호하지만, 오히려 대상을 명확하고 구체적으로 인지하고 있던 것이었다. 선정의 기준을 표현한 문장은 그 대상의 판별을 위한 문구라기보다는 정책에 따라 이미 정해진 대상을 ‘묘사’하는 방식으로 가리키고 있는 화살표와 같은 것이라고 이해할 수 있다. 당시에는 국가계획 차원에서 수도권과 서울의 인구집중을 적극적으로 분산하는 것이 “도시정비”였으며, 서울시로서는 그것에 부응하여 과감하게 실현시켜야 하는 과제였다. 그 대상은 도심부로 활동인구를 유발하는 ‘기능’이 분명했고, 때문에 단순히 제조업뿐만 아니라 교육기능, 업무기능, 유통 즉 상업기능까지 포함하게 되었던 것이다.

당시 발표문에는 이전 대상을 선정하는 것에 대해, 이견異見과 논란이 있었음을 엿볼 수 있는 구절이 나타난다. 그것은 이전하려는 대상이 되는 기능을, 도심 내에서 자연적으로 발생하는 것이며 다른 기능과 연계되는 ‘공생’의 관계인 것으로 해석하여 적격/부적격 구분이 가능하지 않다는 주장에 대한 대응으로 보인다.

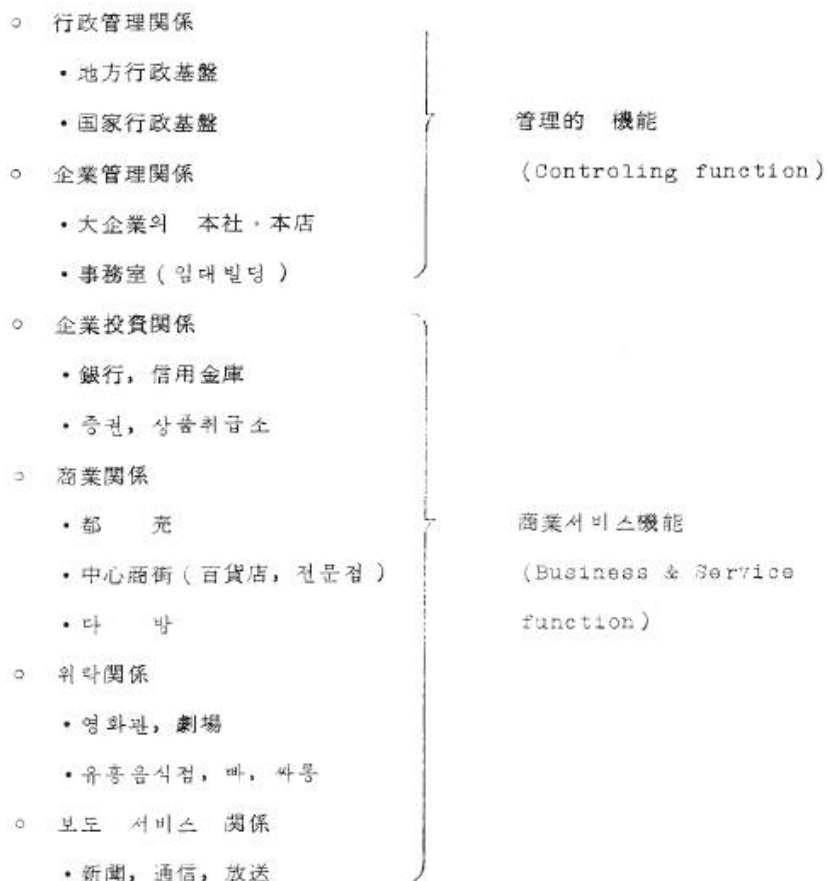
“...도심의 집적이익이 현저할 만큼 기능의 집중이 계속 가속화될 것으로 보이며 이에 따라 도심에 입지가 꼭 필요한 기능은 점점 확대될 뿐만 아니라 도심에 꼭 있지 않아도 될 기능까지 수용하게 되어 **상호보완적이든 상호마찰적이든** 간에 양자가 도심에 공존하여 급기야는 바람직하지 못한 공생적 단계까지 도달하게 될 것이다. 즉 필수적인 도시기능의 자연발생단계에서 집중·확대단계를 거쳐 불필요한 도시기능의 입지유발단계를 지나 **공생적 단계**까지 이르게 될 것이다. 그리하여 마지막 **공생단계에 이르게 되면 도심에 적격한 기능과 부적격한 기능의 구분이 어렵게 되며** 부적격기능은 그 자체가 도심에 불필요할 뿐만 아니라 도시의 기능을 저해하는 요소로 된다.”

“지금 도시의 기능을 정비하고자 하는 것은 수도서울로서의 기능을 회복하고 환경을 개선하여 국제적 도시로서의 면모를 갖도록 하는데 의의가 있는 것이다. 그러나 부적격 기능은 그러한 방향에 역행하고 있는 성격을 가지고 있으며 발생에서부터 가지고 있던 편익과 현재 가지고 있는 부적격의 관성적인 폐해를 오랜동안 발휘하고 있어 그 기능이 도시의 절대적인 기능인 것처럼 오인되기 쉬운 상태까지 이르러 그에 대한 대책수립에 막대한 지장을 주고 있다.”

(출처, 1978년 <서울市 都心機能의 再配置方向 : 第4回 學術發表會> 자료집 중 ‘서울시 도심기능의 재배치방향’ 중에서 발췌)

행정의 주체인 서울시가 인식했던 ‘부적격’의 의미는 구체적인 ‘정비의 대상’이 가진 ‘바람직하지 못한 속성’이지 학문적인 이론과 개념의 구분에 따른 것이 아니었다. 정부 입장에서는 “적/부적격을 판단하는 것은 자연지역적인 성격을 떠난 미래지향적인 계획 하에 정비를 달성하고자하는 前提적인 목적”을 가진 것이었다. 그에 따라 부적격 기능의 이전은 “첫째 도심 유입 이용인구의 억제에 위한

기능의 정비, 둘째 **기능의 순화**를 위한 정비, 셋째 부적법 건물 및 용도의 정비, 넷째 환경 저해 요소의 정비, 다섯째 공간 확보를 위한 정비”로서 도심부의 공적 관리주체가 가져야 할 ‘목적적 정의’에 의한 것이었다. 이에 비하면 오히려 학자들이 접근했던 도심기능의 이론적 개념은 정책이 취했던 목적적 정의보다도 실천력은 물론 도심부 생산활동의 실체에 대한 인식에서도 부족했던 것이다.



註：服部錠二郎，大都市地域論，東京古今書院，1969，p.32.

그림 23 ‘도심 기능’의 인식, 출처: 服部錠二郎 著, 「大都市地域論」, 東京古今書院, 1969, p.32, 서울시 都心部 活動의 空間的 配分計劃에 關한 研究(79), p.23에서 재인용

1986년까지 발간된 도심 기능 정비에 관한 모든 보고서에서 인용한 이론적 틀은 단 하나도 빠지 않고 1969년에 일본에서 발간된 「大都市地域論」 48)의 ‘도심 기능’의 정의였다. ‘한국산업경제연구원’에서 작성한 1986년의 <都心不適機能 및 施設再整備計劃의 構想> 보고서도 이 이론적 틀을 인용하여 도심기능을 정의한다. 그러나 보고서는 정책적 목표를 설명하기 위해서, “도심기능이란 일반적으로...그러나 본 조사연구에서 상가기능이란 도심권의 주요지에 집적된 부적격 요소를 지닌 산업용재財를 특정”, “물동량을 유발, 상품 적하시간으로 교통 정체, 통행인의 안전을 위해하는 도심부적격 상품”을 생산하는 업체로 ‘조작적인’ 정의를 해야만 했다. 도심기능을 설명하고 있는 이론적 인식의 틀이, 문제가 되고 있는 서울 도심부의 현실을 배제하고 있는 것이다. 서울 도심부 기능들은 이론적 인식의 틀이 구분하는 개념단위로 조직되지 않았다. 도심기능을 관념적으로 정의한 이론은 판매와 제조 작업, 서비스, 중개, 실험, 운영업무 등, 생산활동에 필요한 복합적이고 유동적인 행위의 결합인 단위 사업체의 생산활동을 실제로 인식할 개념과 표현할 어휘를 제공하지 않았고, 따라서 정책적 판단에 있어서도 부적격 대상에 대해 정의할 수도, 정책 수행자에게 부적격 기능을 명확히 제시할 수도 없었다

이전 정책이 실효를 거둘 수 없었던 것은 “임의적인” 판단기준이 아니라, 그 계획을 강제할 제도적 도구를 만드는 것이 거의 불가능하기 때문이다. 1986년의 보고서도 이전 정책들이 강제력을 갖지 못한 것을 한계로 지적하였다. 그러나 그 보고서도 또한 “고물영업법 제4조 2항에 의한 영업제한지역 告示”, “전기용품안전관리법 제14조와 관세법 제186조에 의한 불량전기제품 및 부정외래품 단속 강화”, “도로법 제47조와 도로교통법 제48조에 의한 노상주차장 폐쇄 및 노상적치 단속”, “불법주정차 단속강화” 등 이전 정책의 방법을 답습했을 뿐이다.

---

48) 服部銈二郎 著, 「大都市地域論」, 東京古今書院, 1969, p.32, 각 보고서에서 재인용

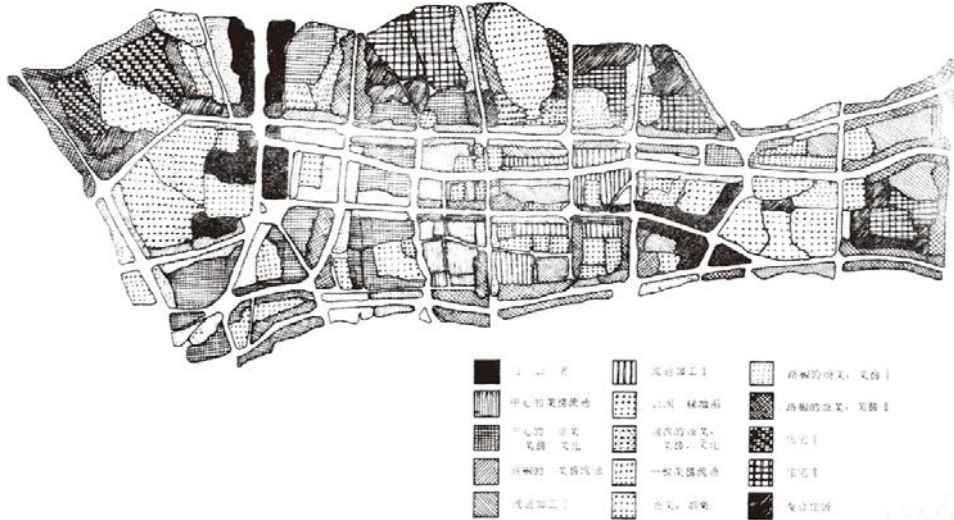


그림 24 기능재배분토지이용구분도, 출처: 서울시 都心部 活動의 空間的 配分計劃에 關한 研究(79) p. 199

강제력을 발휘할 제도를 만드는 것 또한, 강제력을 적용할 대상을 구분해 낼 수 있는 정의를 전제하는 것이므로 도심기능에 대한 인식의 문제로 되돌아가버린다. 문제가 발생한 현실을 인식할 수 없고 그것의 행태를 설명하지 못하는 개념적 틀을 통해 수립되었던 계획이 실천할 힘을 갖지 못했던 것이다. ‘도시 및 지역계획연구소’가 작성한 1979년의 <서울市 都心部 活動의 空間的 配分計劃에 關한 研究>보고서도 앞의 ‘도심 기능’ 정의를 인용하며, 서울 도심부의 생산활동을 전수全數 조사하여 도심부 전체를 대상으로 미세한 블록별로 세분한 ‘기능배분 계획’을 작성했다. 그러나 그 계획이 실천력을 발휘했을 가능성은 마찬가지로 이유에서 낮다.

## 5.3 형태와 기능의 대체 : 도심재개발

### 5.3.1 ‘입체화’에서 ‘기능 전환’으로

‘재개발’이라는 용어와 개념이 등장한 것은 그간 알려진 것과는 다르다. 손정목은 도심재개발의 개념이 공식적으로 등장한 것을 1965년 4월 20일자 대통령령 제2106호 [도시계획법 시행령] 제14조 2항, “불량지구 재개발사업을 촉진하기 위하여 재개발지구를 지정할 수 있다”로 들고 있다. 당시의 도시계획 학자 “1세대”들도 1967년까지 그 개념을 명확하게 알지 못했을 것이라고 말한다.(손정목, 1998) 그러나 1962년에 발간된 <서울도시계획백서>의 내용을 보면 ‘토지구획정리’에 관한 장에 이미 진행된 외국의 사례를 언급하면서 “都市開發(urban renewal)”과 “都市再開發”이라는 용어를 사용하고 있다.<sup>49)</sup> 재개발이 적용될 수 있는 지구의 조건에 대해서, “밀집하여 있기 때문에...토지구획정리에 의한 환지방식만으로는...영세주택을 만드는 결과가 되어 토지의 합리적인 이용을 기도하기 곤란한 지역이어야”<sup>50)</sup>라고 기록한 것으로 보아, 토지구획정리와는 다른 방식임을 설명하고 있다. 다만, ‘입체환지’ 방식이 어떻게 진행되는 것인지에 관한 절차적·실무적 개념으로 정립된 것은, 1971년 당시 서울시 공무원<sup>51)</sup>들이 첫 재개발지구로서 소공지구 재개발을 추진한 경험을 통해서인 것으로 보인다.

도심재개발을 진행하기 위한 첫 작업은 서울시 공무원이 재개발대상지를 정하고 대상지 내 필지 경계선, 건축물, 토지소유자, 필지·건물의 권리관계, 사업체의 업종, 활동인구 등 모든 사항을 세밀히 조사했던 것으로, 그 조사 작업의 결과 1967년에 낙산, 남대문, 주교, 무교, 영천, 삼각, 한남 등에 대한 일련의 ‘재개발지구계획보고서’가 발간되었다. 이들 보고서에서 ‘재개발지구’로서 도심부 외곽의 무허가 주택 밀집지역과 도심 내의 상업·주거혼합지역이 개

49) 1962년 <서울도시계획백서>, p.255.

50) 1962년 <서울도시계획백서>, p.256.

51) 도시계획국 도시계획과 內, ‘재개발계획’과 ‘재개발사업제’, <서울특별시지구도표>, 1971년 6월 14일 현재, 1971년 <시정개요>, p.55.

념상 분리되지 않았던 것은, 재개발의 초기 개념이 ‘용도 전환’보다는 ‘형태 개량’ 수단으로 인식되었기 때문이다. 도심재개발사업과 주택재개발사업의 개념은 1983년에 들어서야 법조문상 분리되었고, 도심·주택·공장 재개발사업이 각각 정의된 것은 1996년에 이루어졌다.<sup>52)</sup> 즉 초기의 재개발 개념은 용도나 도심부인지의 여부와 관계없이 형태적으로 “불량”한 곳을 개선해야 한다는 단일한 인식의 대상이었던 것이다. 그렇기 때문에 재개발 관련 문서에는, 용도나 기능을 언급하지 않고 “고층화”, “입체화”, “불연화” 등의 어휘만으로 설명되었다. 특히 1966년 <서울도시기본계획>에서 ‘입체화’는 반복적으로 강조되었다.

#### 1962년 <서울도시계획백서>

- 불량주택지구의 개량과 주요 시가지구역의 건물 **고층화** 방안을 수립한다.(“장차 도시계획의 방향” 중)
- 도시의 체질개선을 위한 유력한 수단인 동시에 한편으로는 시가지의 **高層化 不燃化**를 도모하게 된다.(재개발에 대한 설명, p. 256)

#### 1966년 <서울도시기본계획>

- 중심시가지의 지가高騰과 공지의 부족 내지 토지의 세분화로 인하여 **도심부의 입체화**는 저해되고 있으며 E.M.Hoover의 입지론에서 밝힌 바와 같이 도심지역의 황폐화(Blighten)현상이 일어나고 있다. (“도심개조의 문제점”, p.332)
- 기존시가지의 토지이용도를 높임과 동시에 **입체화**(‘재개발계획 수립지침’)
- 중심시가지의 토지이용을 **입체화**시킴으로서 도로율과 공지율을 높임으로서(‘재개발계획 수립지침’)

1962년 <서울도시계획백서>는 재개발로 달성해야 할 도심부의 형태에

52) 각각 도시재개발법 [시행 1983.1.31.] [법률 제3646호, 1982.12.31., 일부개정]과 도시재개발법 [시행 1996.6.30] [법률 제5116호, 1995.12.29., 전부개정]

대하여 다음과 같이 ‘大街區制’와 ‘容積的 규제’를 실시할 것을 주문했다. ‘대가구제大街區制’의 개념에 따라서 도심재개발 구역의 외곽선은 당시 도심부의 기간도로망과 겹치는 것이 된다.

都心地(Civil Center)는...고도화는 점포가 평균2.0층이고 공공건물이 2.4층 주택이 1.25층에 불과할 뿐...서울은 도심부에 있어서도 尙今(주; 오히려) 시가지가 고층화되지 못한 채 평면적인 팽창만 지속하고 있는 형편이다. 이러한 것을 해결하기 위해서는 무엇보다도 도심지에 있어서의 大街區制(super block system)를 채택함이 요망된다...이 사업을 본격적으로 시작하지 않고서는 도심개조란 일종의 口頭禪에 불과할 것이다. 더욱 교통계획을 완전히 하려면 건축물의 容積的 규제를 실시하여 건축물의 레이아웃(Ray out)(주: Layout의 誤記로 추정)을 확립하고 여기서 발생할 것이 예상되는 交通을 質적(주: 보행로와 차량도로)으로 분리하여 각기활동의 범위를 독립시켜야 한다고 본다....도심개조에 관한 것을 요약하면 첫째는 도시의 불연화를 도모한 것과...이에 상응하는 교통계획이 수립되어야 하고...건축물의 용적적 규제를 실시하여야 한다.

(1962년 <서울도시계획백서>, p.265)

1966년의 <서울도시기본계획>은 같은 해에 제정된 도시계획법으로 수립된 “재개발기본계획에 의거하여” 진행할, 도심부의 쏠영역에 대한 계획의 지침을 다음과 같이 정하고 있다.

<1966 서울도시기본계획>, ‘재개발계획 수립지침’ 중 지구별 지침 (p.337,338)

- 既구획정리사업완료지구
  1. 기존의 가로망 및 공지를 계속 확보하면서 상면적에 대한 건축제한을 완화하여 입체적 발전을 기하도록 한다.
  2. 본지구내의 유휴공지에 대해서는 건축의 최저한도를 엄격히 규제함과 동시에 자체주차장 확보를 제한조건으로 한다.
- 既재개발사업시행지구



1. 66년도에 수립한 재개발기본계획에 의거하여 전면적인 건축통제를 실시한다.
  2. 나아가서 가구별(Block)로 지주조합을 결성하여 시가 제공하는 설계에 따라 일단의 불량지구 개량사업을 실시한다.
- 既미관지구계획완료지구
    1. 특히 중심시가지의 핵으로서의 중요성을 감안하여 무교지구, 남대문지구, 소공동지구, 중무지구에 대해서는 미관지구 기본설계에 따라 건축물의 제한금지를 실시한다.
    2. 단 전향의 지구에서는 미관지구심의위원회를 구성하여 엄격한 심사를 거친다.
  - 再改造지구
    1. 중심시가지에서 가장 불량주택이 밀집하고 기존의 계획도로의 확장으로서는 도저히 현대적 도시로서 발전이 불가능하다고 인정되는 지역 즉,
      - 1) 20년 이상의 건물이 50%를 넘는 지역
      - 2) 계획도로율이 15%를 하회하는 지역
      - 3) 용적률이 100% 미만되는 지역
      - 4) 구조물 및 건설의 잔존가치가 30%이하인 지역
    2. 상기 재개조지구는 재개발계획을 수립하여 건축통제를 전면적으로 실시한다.
  - 개량지구
    1. 지구 내 가로망 및 공원을 재정비하여 기존건물의 개별적인 평가를 실시하여 개축, 증축을 개별적으로 허가하며
    2. 고도지구를 설정함과 동시에 주차장시설을 확보토록 한다.

그림에서 재개발 대상지는 “1차 순환선” 내를 “현재의 중심업무지구(CBD)”<sup>53)</sup>로 규정하고 순환선을 경계로 도심으로 정의했던 영역을 그대로 따르고 있다. 이 경계선은 부도심 일부가 추가되는 것 외에는 현재까지도 도심 재개발사업을 시행할 수 있는’ 영역의 기본 틀로 유지된다.(서울시 도심재개발기본계획(1996, 2001), 서울시 도시환경정비기본계획(2004)). 이후 진행된

53) 1966년 <서울도시기본계획>, p.331

도심재개발 구역의 위치를 1966년 <서울도시기본계획>에서 정한 재개발지구와 비교하면, 대략 “재개조지”, “기재개발사업시행지구”, “기구획정리완료사업지구” 등에서 진행되어 왔음을 알 수 있다.

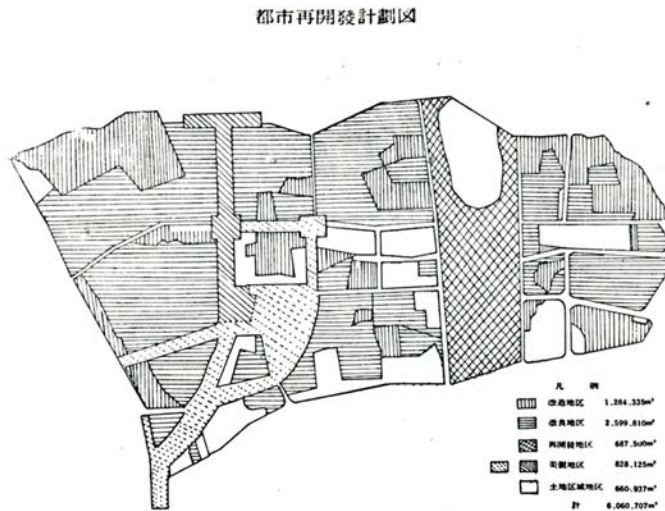


그림 25 재개발계획도(1966), 출처: 1966년 서울도시기본계획

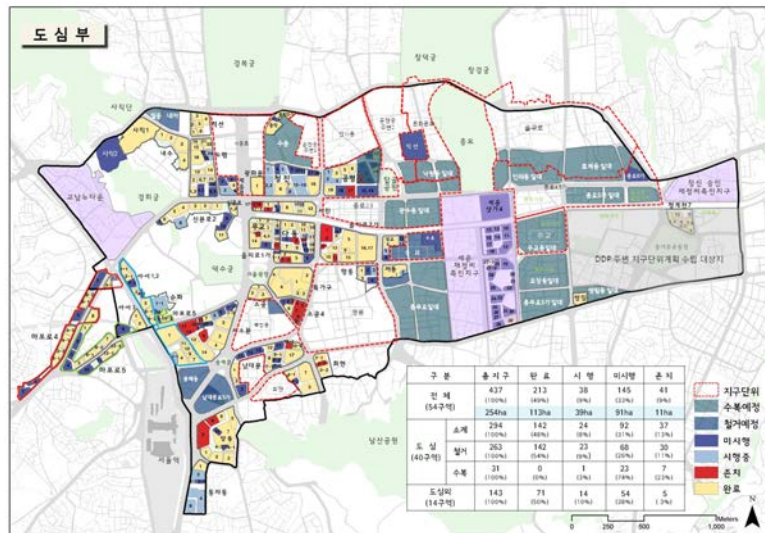


그림 26 도심부 도심정비사업 현황도(2012.6월 기준), 출처: 서울특별시 도시계획국 자료실

형태적 전환, 즉 단순히 “불량지구”의 개선 작업으로 개념이 도입되었던 도심재개발은, 실질적인 절차법령이 만들어지면서 ‘도시기능’을 바꾸는 사업으로 그 표현이 바뀌었다. 그 첫 사업이 시행되는 즈음인 1971년 1월 19일 개정된 <도시계획법> 제2조 제1항에는 재개발사업을 “도시기능을 회복시키거나 새로운 기능으로 전환”시키기 위하여 실시하는 도시계획사업으로 새롭게 정의한다. 이것은 당시 확정된 <국토종합개발계획>과 그에 따른 10개년 장기사업계획인 <서울시 종합개발계획>의 내용과 무관하지 않다. 국토종합개발계획 이하 모든 계획의 제일 과제인 ‘인구와 산업의 분산’에 따라, <서울시 종합개발계획>은 “광화문 중심으로 반경 30km권 내에 위성도시를 건설할 상위계획에 협력”할 것이며, “서울시는 현재 전국 공업비중의 약 1/3을 점하고 있다...반드시 서울에 입지할 필요성이 없는 업종의 집중을 억제하며 부적격 공장의 지방 분산을 도모한다...서울시내에 산재한 관공서 국영기업체 중 서울에 위치할 필요가 없는 업체에 대해서는 연고지로 이전을 도모한다.”는 큰 틀에서 “합리적인 도시기능 배분”을 위해 “시가지 개발, 부도심 건설, 도심지의 토지이용을 고도화하기 위하여 재개발을 촉진한다.”고 되어있다.<sup>54)</sup> 이와 호응하여 당시 도시계획법 개정문의 [개정이유]는 다음과 같이 도심부를 “새로운 기능으로 전환”하는 전문개정의 배경을 설명한다.

“정부의 강력한 공업화정책에 따라 이룩한 산업구조의 고도로 도시주변에 많은 인구가 집중하게 되었으며 이로 인한 도시의 급격한 팽창은 **현행법으로 해결할 수 없는** 여러 가지 도시문제를 야기하고 있어, 이에 대한 대책으로 기존 시가지내에 있어서 도로가 협소하고 건물이 노후되어 있는 불량지구는 도로를 정비하고 새로운 건물을 건축할 수 있도록 **재개발사업을 실시하여 쇠퇴하여 가는 도시기능을 되찾게 하고**, 도시교외부에 있어서는 새로운 도시형성이 예상되는 지역을 찾아내어 주도시의 기능 일부를 분산 흡수시킬 수 있는 부도심 또는 신도시를 계획적으로 건설촉진하게 하려는 것”

(출처: 도시계획법 [시행 1971.7.20] [법률 제2291호, 1971.1.19., 전부개정] 중 ‘개정이유’)

54) 1973년 <시정개요>, p.141

1976년 제정된 <도시재개발법>에서는 재개발을 “토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능의 회복을 위하여” 실시하는 것으로 정의하고 있다. 1996년 同법 개정에서는 ‘도심재개발사업’, ‘주택재개발사업’, ‘공장재개발사업’을 각각 별도로 분리하였고, 도심재개발사업은 ‘기능이 쇠퇴해진 시가지를 대상으로 그 기능을 회복 또는 전환’하는 것으로 정의했다.

표 8 재개발사업에 대한 법적 정의의 변화

재개발 관련법의 제·개정	‘재개발사업’의 정의
1962년 도시계획법(제정)	“일단의 <b>불량지구개발</b> 에 관한 시설”에 해당하는 것으로 해석(손정목, 1998a)
1971년 도시계획법(개정)	제2조(정의) “재개발사업”이라 함은 제31조 각호에 해당하는 지구에 대하여 <b>도시기능을 회복시키거나 새로운 기능으로 전환</b> 시키기 위하여 실시하는 도시계획사업을 말한다.
1976년 도시재개발법(제정)	제2조(정의) “재개발사업”이라 함은 재개발구역 안에서 <b>토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복</b> 하기 위하여 이 법이 정하는 바에 의하여 시행하는 건축물 및 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대되는 사업을 말한다.
1996년 도시재개발법(개정)	제2조(정의) “재개발사업”이라 함은 재개발구역 안에서 <b>토지의 합리적이고 효율적인 고도이용과 도시기능을 회복</b> 하기 위하여 이 법이 정하는 바에 의하여 시행하는 건축물 및 그 부지의 정비와 대지의 조성 및 공공시설의 정비에 관한 사업과 이에 부대되는 사업을 말하며, 다음 각목에서 정하는 재개발사업으로 구분하여 시행한다. 가. 도심재개발사업: <b>도심지 또는 부도심지와 간선도로변의 기능이 쇠퇴해진 시가지를 대상으로 그 기능을 회복 또는 전환</b> 하기 위하여 시행하는 재개발사업 나. 주택재개발사업: 노후·불량한 주택이 밀집되어 있거나 공공시설의 정비가 불량한 지역의 주거환경을 개선하기 위하여 시행하는 재개발사업 다. 공장재개발사업: 노후·불량한 공장 등이 있는 공업지역의 기능을 회복하기 위하여 시행하는 재개발사업

‘기능’에 대한 목적적인 정의는 재개발 구역지정의 조건이 시기별로 변화하는 것에서 뚜렷하게 나타난다. 1971년 재개발 지구지정 조건의 시작은 건

축물의 높이, 방화구조 또는 내화구조 여부, 과소토지의 집합, 노후 등 물리적 조건에 따른 것이었다. 그 중 방화구조 또는 내화구조에 대한 규정들이 1996년의 개정법에서 삭제되었으며 건축물의 높이에 관한 규정은 시행령에서 규정하도록 바뀌었다. 그 전에 1981년의 시행령 개정으로 신설된 조문에서는, 과소토지의 규모는 건축법을 참조하도록 하였고, ‘노후·불량’에 대해서는 “우려가 있는 지역”으로 정의했다. ‘도시 기능’에 관한 조문은 그보다 앞선 1977년 도시재개발법 개정으로 신설된 것이다.

결과적으로 지구지정의 조건으로서 계량을 통해 ‘可否’의 경계를 명확하게 판단할 수 있는 것은 건축물의 높이 규정과 건축법에 의한 최소대지 기준만 남게 되었고, 기준이 명확하지 않은 질적인 판단 기준이 점차 확대된 것이다. 이 재개발사업의 목적이라고 표현된 정의의 변화는 1970년대 초부터 1990년대 후반까지 약 30년 동안 도심부 건물의 물리적 상태가 대부분 개선되어 더 이상 노후의 기준이 상대적으로 불필요해졌기 때문으로 볼 수는 있다. 그런데 기능에 관한 것은 쇠퇴하는 것과 회복하고 전환해야 할 ‘도시 기능’이 법령 조문 상에는 명확하지 않은 것이었으므로, 실질적으로는 주관적 판단이나 피상적인 통념이 작동하는 모호한 ‘인식’ 상의 기준으로 바뀐 것이라 할 수 있다. 도심재개발이 시행된 대부분의 경우를 생각해 보면 기존의 기능, 즉 기존에 있던 생산활동 중 회복해야 할 것으로 선별해서 남기는 수단은 보장되지 않은 것이었으며, 개별 사업체가 가진 경제적 능력과 선택에 맡길 수밖에 없다.

표 9 재개발구역지정 조건의 변화

<도시재개발법> 재개발 구역(지구)지정 조건	적용시기(법률 시행일 기준)		
	1971년 <sup>주1</sup>	1977년 <sup>주2</sup>	1996년 <sup>주3</sup>
1. 그 구역안의 토지면적(공공시설용지를 제외한다)의 2분의 1을 초과하는 부분이 최저고도지구이고 그 최저고도지구 안에 있는 총건축물의 바닥면적의 3분의 2이상에 해당하는 건축물이 최저한도의 높이에 미달되어 있을 때	적용	적용	시행령에서 규정
2. 방화지구로서 그 방화지구 안에 있는 총건축물의 바닥면적의 3분의 2이상에 해당하는 건축물이 방화구조로 되어 있지 아니할 때	적용	적용	
3. 그 구역안의 건축물중 내화구조가 아닌 2층 이하의 건축물의 바닥면적(지하층을 제외한다)의 합계가 그 구역 안에 있는 총건축물의 바닥면적합계의 3분의 2를 초과하고 있을 때	적용	적용	
4. 공공시설의 정비에 따라 토지가 건축대지로서의 효용을 다할 수 없게 되거나 과소토지로 되어 도시의 환경이 현저히 불량하게 될 우려가 있는 지역	적용	적용 (시행령에 관련 조문 <sup>주4</sup> 신설)	적용
5. 건축물이 노후·불량하여 그 기능을 다할 수 없거나 건축물이 과도하게 밀집되어 있어 그 구역안의 토지의 합리적인 이용과 가치의 증진을 도모하기 곤란한 지역	적용	적용 (시행령에 관련 조문 <sup>주4</sup> 신설)	적용
6. 인구·산업 등이 과도하게 집중되어 있어 도시기능의 회복을 위하여 토지의 합리적인 이용이 요청되는 지역		신설	적용
7. 기타 대통령령이 정하는 요건에 해당하는 지역			신설
주1. 도시계획법[시행 1971.7.20.] [법률 제2291호, 1971.1.19., 전부개정], 제31조(사업의 시행요건) 2. 도시재개발법[시행 1977.7.1] [법률 제2988호, 1976.12.31, 일부개정], 제4조(재개발구역의 지정) 3. 도시재개발법[시행 1996.6.30.] [법률 제5116호, 1995.12.29, 전부개정], 제4조(재개발구역의 지정) 4. 도시재개발법시행령[시행 1981.9.19] [대통령령 제10471호] 재개발구역의 지정요건 조문 신설 제3조의2 (재개발구역의 지정요건) 법 제4조제2항의 규정에 의한 과소토지의 규모 및 건축물의 노후·불량의 기준은 다음 각 호와 같다. 1. 건축법상 대지면적의 최소한도에 미달되는 토지 2. 토지의 형상이 건축하기에 부적합한 경우의 토지 3. 건축구조상 또는 위생상 위해를 발생할 우려가 있는 건축물 4. 도시미관이나 주거환경에 현저한 지장을 가져올 우려가 있는 건축물			

### 5.3.2 “도심 기능”의 강제와 유도

재개발사업이 완료된 후 기능을 선별해서 ‘유도’하는 수단은 권장되는 기능을 가진 것으로 건축물의 ‘주용도’를 정하는 방식이다. ‘도심재개발 기본계획’이 그러한 기능 관리의 내용을 규정해왔다. 재개발 기본계획은 1977년부터 인구100만 이상인 시의 시장이 반드시 작성하도록 되어있다.<sup>55)</sup> 기본계획에는 재개발의 기본 방향, 재개발구역의 지정대상 범위, 교통계획, 토지이용계획, 공급처리시설계획, 공공건축시설계획, 건축시설에 대한 건폐율 및 용적률 조정계획, 단계별 투자계획이 포함되어야 한다.<sup>56)</sup> 법정계획으로서 기본계획은 대상지의 범위와 도시형태 및 기능을 관리할 구속력을 가진다. 즉 실제 진행될 사업구역의 지정은 “기본계획의 지정대상 범위 내에서만 가능하며, 건물의 용도, 용적률, 건폐율 등이 기본계획이 정한 틀과 정합성을 유지”해야 하기 때문이다.<sup>57)</sup> 따라서 서울의 도심부에서 진행되어 왔던 모든 도심재개발사업은, 비록 대부분이 민간주체에 의해 실행되었을지라도 ‘정책에 의해 기획된’ 테두리 내에서 이루어졌던 공간의 변화인 것이다.

기본계획은 재개발구역으로 지정되는 대상 범위를 기능별로 정하고 해당 지역에 신축될 건축물의 주용도를 계획이 정한 단일용도로 하도록 강제하는 방식으로 기능배치 계획을 실행한다. 그 절차는 ‘재개발사업 시행인가認可’와 ‘건축허가許可’를 통해서이다. 실행단계에서 용도를 강제하는 이와 같은 방식 외에도 기능을 유도하는 수단은 ‘인센티브’를 이용하기도 한다. ‘도심재개발 건축기준’은 건축허가의 구체적 기준을 정하는 것인데, 기본계획의 틀 내에서 허가의 기준을 적용하는 방식을 조절하거나 기본계획의 내용을 일부 수정하여 권장용도를 가진 건축물에 인센티브를 부여해왔다.

55) 서울시의 재개발 기본계획은 1978년에 처음 작성되었으며 1996년에 수정보완된 것이 작성되었다. 이후 2001년과 2004년에 각각 다시 작성되었고, 2006년과 2010년에는 관련 법제의 변경에 따라 <서울특별시 도시·주거환경정비기본계획>으로 이어졌다.

56) 도시재개발법시행령 [시행 1977.8.13] [대통령령 제8647호, 1977.8.13, 제정]

57) 2001년 <서울시 도심재개발 기본계획>, “계획의 성격” 중 “구속력”, p.1

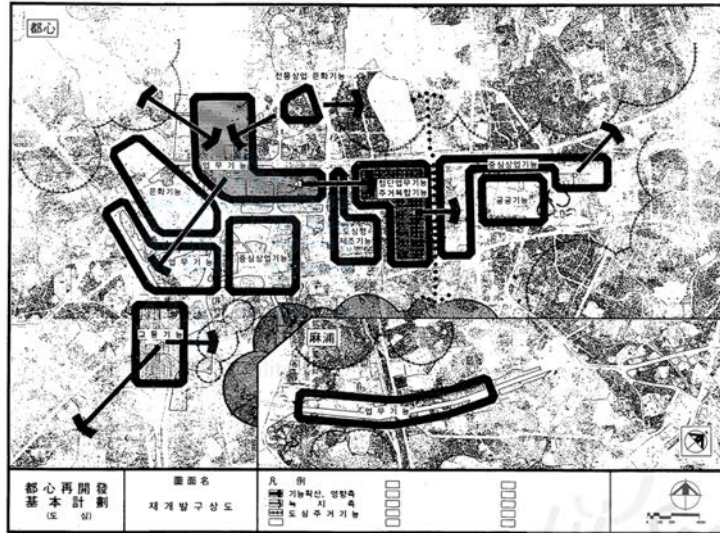


그림 27 서울시 도심재개발기본계획(1996) 중 “기능구상”

표 10 1996년 <서울시 도심재개발 기본계획>의 구역별 개발구상(발체)

구역	개발구상
내수동 주변	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화공간축 조성을 위해 극장, 공연장, 시설박물관, 과학관, 전시장, 화랑, 도서관 등 시설을 적극 유치(인센티브 부여)하고 상충기능의 유입은 억제</li> </ul>
인사동 주변	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거기능 보호를 위해 전용주거단지를 구획, 공원 또는 유보도로 구분</li> </ul>
종로 주변	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재 상업지역으로 되어 있으나 공원주변의 상충기능은 치환하고 간선도로변의 업무용 건물주변은 업무서비스 기능으로 계획</li> </ul>
세운상가 주변	<ul style="list-style-type: none"> <li>도심형 공업 및 업무관련 인쇄업의 현대화</li> <li>전시판매 형태의 상업으로 유도</li> <li>단순인쇄업은 이전하고 첨단 고부가가치 인쇄업의 활성화 도모</li> </ul>
다동,서린동, 교동 주변	<ul style="list-style-type: none"> <li>기개발된 업무위주의 용도를 보완할 수 있는 업무서비스 및 일반서비스(음식, 위락)로 개발</li> </ul>
남대문, 회현 주변	<ul style="list-style-type: none"> <li>특화기능 집적을 통한 중심상업역할을 강화</li> <li>남대문시장 상업기능을 활성화 및 특화시켜 국제관광명소로서의 역할 강화</li> <li>간선도로변에는 업무기능과 함께 문화, 체육기능을 부여하여 지역기능 다양화</li> </ul>
수표동, 을지로2가 주변	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문상권 활성화 원칙으로 주변 개발규모와 개발흐름을 연계하도록 개발</li> <li>간선로변의 업무일변도 개발을 지양하고 미시행된 내부지구는 업무 및 일반서비스 기능 입지를 지향</li> </ul>



예를 들어 1996년 재개발기본계획에는 도심부에 주거기능을 도입하기 위한 조치로서 1994년 기본계획의 내용을 수정하는 <도심재개발 건축기준 조정>이 첨부되었다. 조정의 내용은, 첫째, 30층, 20층, 10층으로 구분된 층수 기준을 각각 160m, 100m, 50m로, 높이 측정의 기준을 “거실”로 할 것과, ‘○층 내외’의 규정을 ‘±4층’으로 정하는 등 기준이 적용되는 척도를 변경하는 것, 둘째, 주거기능이 없는 건축물의 용적률을 하향 조정하고 주거복합기능 건축물의 용적률에 대해 주거기능 면적에 비례하여 “인센티브”를 적용하면서 대폭 완화하는 것, 그리고 기존 기본계획이 ‘주거복합 의무화 구역’과 ‘권장 구역’으로 구분한 기능배분을 폐지하고 4대문 내의 전 지역을 ‘주거복합 유도 구역’으로 변경하는 것이었다.

이는 기능의 유도를 높이와 용적률을 조정하는 형태적 수단으로 달성하려 했던 조치이다. 또한 그것은 ‘도심재개발 건축기준’이 종속되는 “市방침”의 조정에 따른 것이다.<sup>58)</sup> 즉 기능을 유도하려는 정책적 목적에 따른 것으로만 들어졌지만, 결과적으로 이러한 제도는 기능, 즉 (생산)활동이 ‘형태에 종속’되는 효과가 있다. 변경된 건축기준에 따른 재개발 사업으로는 단일 상업건물이 아닌 주거·상업복합 건물이 들어설 것이 분명했으며, 결국 서울 도심부에는 높은 주거용 공간이 만들어지기 때문이다.

### 5.3.3 정책기조의 전환 : 자율적 변화의 존중

2001년 <도심재개발기본계획>은, 배치될 기능을 건축물의 형태와 용도의 형식으로 강제하고 유도해왔던 기존의 방식을 전향적으로 수정한다. 앞서 언급했던 1998년과 2000년 사이 정책적 기조의 커다란 변화와 동일한 맥락이다. “도심부의 바람직한 관리를 위한 정책”이라고 부제가 붙은 2000년 <서

58) “'94년 9일부터 市방침으로 시행하고 있는 도심재개발 건축기준을 도심재개발기본계획의 미비점 및 건축법령, 건축조례의 개정 등 여건변화에 따라 적정층수 계획과 주거복합 유도방안을 보완하여 재개발 활성화를 도모하면서 도심공동화 방지의 효율성을 기하도록 종전 시행의 도심재개발 건축기준을 다음과 같이 조정하여 시행하고자 합니다.”, 1996년 도심재개발 기본계획 부록, p.143

울도심부관리기본계획>의 ‘高建’ 당시 시장의 인사말에는 다음과 같이 도심부의 재개발에 대한 태도의 변화가 나타나있다.

“서울시는 이제까지 개발을 중시해 온 도심부 관리시책을 전환하여 개발과 보존이 균형잡힌 새로운 시책을 전개하고자 합니다. 이는 겉모습도 중요하지만 이제는 문화적 품격도 중요하다는 자각이며, 역사와 전통, 아기자기하고 인간적인 매력, 다양하고 활력있는 장소를 더 이상은 잃지 않아야 한다는 생각이기도 합니다.

새로운 시책은 대규모 철거재개발을 주무기로 한 도심정비에서 탈피하여 작은 단위로 일어나는 자발적인 갱신의 장점을 중시하고 있습니다. 작은 것도 아름다울 수 있다는 철학이며, 있는 것을 버리기보다는 재활용한다는 환경친화적인 사고입니다.

규제에만 의존하던 관리수법에서 탈피하여 공공투자를 통해 도심부의 경쟁력을 높인다는 것도 커다란 시책의 변화입니다.(중략)”

(고건, 2000년 <서울도심부관리기본계획> 인사말)

이런 기조의 변화는 1996년 <도심재개발기본계획>을 보완하는 안건을 심의한 서울시 도시계획위원회에서 문제가 제기되면서 시작된 것으로 알려졌다.<sup>59)</sup> 도시계획위원회는 기존의 고밀개발에 대한 반성과 도심부의 역사성을 보존할 수 있는 방안을 수립할 것을 서울시에 건의하였고, 그 작업으로 1997년 서울시정개발연구원이 ‘도심부관리기본계획’을 수립하게 된다. 이 관리기본계획은 도심부를 “독립적인 계획단위”로 인식하고, 그때까지 실질적으로 도심부에 대한 유일한 계획이었던 도심부재개발기본계획과 당시의 도심부 상황을 진단하였다. 핵심으로 지적한 문제는 지정된 도심재개발구역의 61%에 달하는 미시행지구가 “도심부의 건축물의 노후화를 조장하고 건축물 개선에 대한 민간투자를 억제”하고 있다는 것이다. 당시 전체 미시행지구의 74%는 지정된 지 16년, 22%가 21년 이상 된 것이었는데, 이 미시행지구 내에서는 구역지정 이후 신축·개축 등 모든 건물 개량활동이 전면 금지되어 왔으며<sup>60)</sup> 구역

59) 2000년 <서울도심부관리기본계획>, ‘계획의 배경과 목적’ p.1

내의 토지주나 건물주도 개·보수의 투자를 꺼리게 되면서 재개발사업이 도심부의 물리적 쇠퇴를 “조장”했다는 판단이었다.

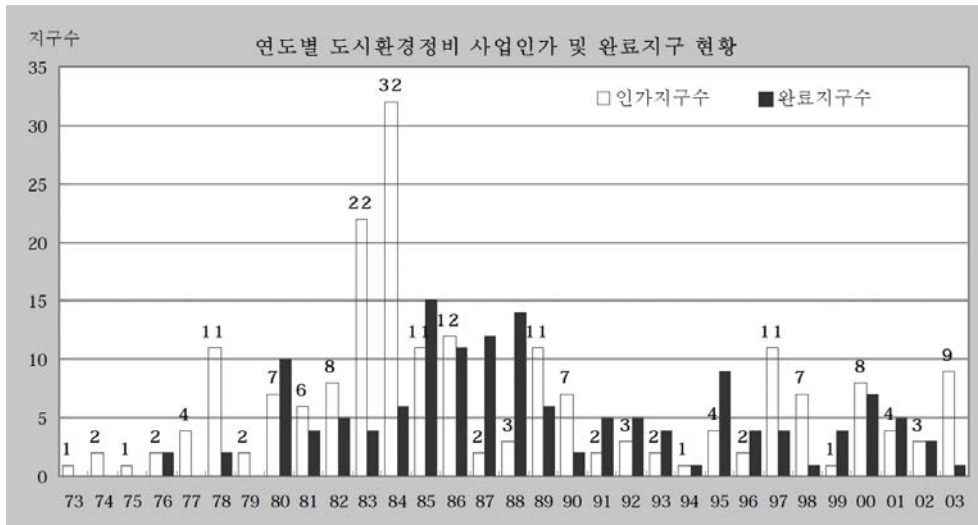


그림 28 연도별 도시환경정비 사업인가 및 완료지구 현황(2004) 출처: 서울시 도시환경정비사업 기본 계획

사업지연의 문제는 사실상 재개발사업이 법제화되는 초기부터 일반화된 문제에 가까웠으며, 그에 따라 아래와 같이 중앙정부나 서울시의 제도변경이 지속적으로 이루어졌다. 2004년에 작성된 ‘연도별 재개발 사업인가 및 완료지구 현황’(2010도시및주거환경정비기본계획)을 보면,(그림28) 1980년부터 1990년 사이의 인가·완료지구 수의 급증·감과 1994년 이후 미약한 증가가 각 시기의 조치들과 상응하고 있는 것으로 보인다. 한편 1990년 이후와 이전은 제도변경의 내용에서 차이가 있다. 1990년 이전의 조치는 상위제도(수도권 규제 등)로 입지가 금지된 용도를 부분적으로 허용하고, 사업시행자에 대한 세금을 면제해주는 것과 기존 토지의 수용권을 부여하는 것, 그리고 건폐율과 용적률을 완화하는 방법을 사용하였다. 반면 1990년 이후는 권장 기능과 결합하는 한

60) 민원에 따라 ‘대수선’, ‘용도변경’, ‘2층 이하 개축’이 제한적으로 1985년 이후부터 허용 되었다. 2000년 <도심재개발연혁지> 1973~1998, p.12

에서만 용적률과 건폐율을 추가로 허용하였다. 그렇지만 이러한 촉진책들이 재개발사업의 빠른 진행을 보장하는 것은 아니었다.

- 1973년에 지정된 ‘반도·금문도·세종로·을지로5,6가’ 등 ‘특정가구정비지구’의 재개발을 촉진하기 위해 해당지구에 백화점과 호텔 등 제한용도의 입지를 허가할 수 있도록 도시계획법개정(도시계획법[시행1973.1.31.][법률 제2435호, 1972.12.30., 일부개정])
- 1973년 서울시의 지원방안 발표 ①부동산투기 억제세, 등록세, 영업세, 재산세, 취득세, 특허세, 도시계획세를 1975년 12.31까지 면제 ②‘특정시설 제한구역’임에도 백화점, 도매시장, 위락시설의 설치 허가 ③자금융자 알선 ④투자자 알선 및 기반시설(진입로 포장, 지하도 및 육교) 설치 지원<sup>61)</sup>
- 1976년 전체 재개발지구를 “재개발 촉진지구”로 지정 ([특정가구개발촉진에 관한 임시조치법])<sup>62)</sup>
- 1981년 사업시행의 원활을 위하여 “재개발구역을 둘 이상의 사업지구로 분할하여 시행할 수 있도록” 도시재개발법 개정(도시재개발법[시행 1981.3.31.] [법률 제3409호, 1981.3.31., 일부개정])
- 1983년 사업시행자의 범위를 넓혀 한국토지개발공사가 참여할 수 있도록 했으며, 모든 시행자에게 토지 등의 수용권을 인정하도록 도시재개발법 개정(도시재개발법 [시행 1983.1.31.] [법률 제3646호, 1982.12.31., 일부개정])
- 1983년 “정부방침에 의해”, 건폐율 ‘40%이하’에서 ‘50%이하’로 상향, 용적률 ‘670%이하’에서 ‘1,000%’ 상향, 백화점·카바레·극장의 신증축 허용 (서울시 건축조례 개정 1983.5.4 /서울시 공고 제330호 1983.6.18.)
- 1983년 제3개발자 사업비 예치 비율 완화하도록 도시재개발법 시행령 개정
- 1990년 주상복합건물 주거기능 비례하여 최대 용적률 기준 1,000% 상향<sup>63)</sup>

61) 1973년 <시정개요>, p.167

62) 1977년 <서울都市計劃沿革>, p.616

63) 2000년 <도심재개발연혁지> 1973~1998, p.12

- 1994년 건폐율 ‘60%’로, 용적률 1,000%로 상향하도록 도심재개발기본계획 변경(서울시 공고, 도심재개발 건축기준 조정, 1994.5.9.)
- 1996년 층수 기준을 절대높이 우선 기준으로 전환, 주거복합 건물의 용적률 인센티브 강화하도록 도심재개발 기본계획 변경(서울시 공고, 제 1996-320호)
- 1998년 연면적에 대한 주거복합 비율에 따라 최대 300% 용적률 추가 허용, 그 외 별도로 환경개선시설, 공개공지, 공공용지 제공시 용적률 200% 추가 허용하도록 도심재개발 건축기준 조정 및 건축물 높이제한 기준 완화하도록 서울시도심재개발사업조례 제정(1999년 3월 20일 제정)

1998년부터 2001년 사이의 인식전환은 도심재개발사업에 대한 정책 태도에도 변화를 가져왔다. 2001년의 도심재개발기본계획은 재개발구역 지정의 한계와 자율적인 공간 변화의 힘을 다음과 같이 대비하여 진단하였다.

“90년대 들어 도심부에 있는 재개발구역에서는 약 7천억 원의 건축투자가 있는 반면, 재개발구역이 아닌 일반지역에서는 오히려 약 2조 5천억 원의 건축투자가 있었던 것으로 추정된다. 또한 도심부내에서 10층 이상 대형건축물의 공급도 재개발구역에서 공급된 것은 전체의 25%(약 90동)에 지나지 않고, 나머지 75%(약 270동)는 재개발구역이 아닌 일반지역에서 공급되었다. 이는 도심재개발구역의 지정이 오히려 건축투자 및 건물공급을 억제하는 부정적 효과도 있음을 나타내는 것이다.”

(2001년 <서울시 도심재개발기본계획>, p.26)

도심재개발구역으로 지정된 곳보다 지정되지 않는 곳에서 새로운 공간의 생산이 3배 이상 많았다는 것인데, 이러한 추세는 2001년 이후에도 바뀌지 않았다.(2010, 2020 서울시 도시및주거환경정비기본계획) 이에 따라 2001년 도심재개발기본계획은 “용도제한의 개방”<sup>64)</sup>이 필요한 것으로 판단하고 재개

64) 2001년 <서울시 도심재개발 기본계획>, p.42

발구역에 대한 “복수지정용도제”를 통해 재개발사업의 애초 “계획성”과 부동산 수요에 대응하려는 토지이용주체가 필요로 하는 “융통성”을 “동시에 확보”하도록 했다. 부동산 시장에 대응할 수 있는 토지이용의 융통성을 강조하는 것은 생산활동이 스스로를 공간적으로 조직하는 과정이 서울 도심부의 변화에 긍정적으로 작용할 수 있는 조건이 이루어졌다는 신뢰의 표현이다.

## 6. 생산활동 변화 추이: 1994~2011

### 6.1 생산활동 변화의 개괄

그림29부터 그림32는 서울시 전역의 사업체 수와 도심부의 사업체 수를 비교한 것이다. 서울시의 총사업체 수는 2001년과 2005년 사이에 급증하였으며 그 경향은 도심부에서도 동일하다. 그러나 전체 구간에서의 추세가 미약하게나마 증가하고 있는 서울의 사업체 수에 반해 도심부의 사업체 수는 2005년 이후 감소 경향이 확인하다.(그림29) 도심부 사업체 수가 서울시 전체에서 차지하는 비중은 1997년과 1998년, 2005년과 2006년 사이의 증가를 제외하면 전반적으로 1994년보다 감소하고 있다.(그림30)

도심부 사업체 수의 변화는 경기변화의 시기적인 특징을 보인다. 전년도 사업체 수 대비 감소 비율이 1996년(-3.51%), 2003년(-3.52%), 2006년(-8.83%)년에 두드러지는데, 이것은 각각 1997년 발생한 외환위기, 2003년의 신용카드 대란, 2006년의 세계금융위기 등의 시기와 일치한다.(그림31) 한편, 도심부의 사업체 수 증감률을 서울시 전역의 사업체 수 증감률과 비교했을 때, 동일한 시점들에서 도심부의 증가율이 서울시 전역 사업체 수 증가율을 앞지른다.(그림32) 도심부의 사업체 수의 절대량과 비중은 전반적으로 감소하고 있기는 하지만, 경제적 위기나 불황의 시기에는 도심부에서 사업체가 증가하는 것이다. 도심부는 물론 서울 전역의 사업체 수가 급증한 2001년부터 2005년 시기보다 빠른 1997년에 이미 도심부에서는 사업체 수가 증가하기 시작했다.

사업체 수 변화는 도심부 내에서 위치에 따라 큰 차이가 있다.(그림33) 1997년의 사업체 수 급증이 가장 두드러졌던 곳은 ‘종로1·2·3·4가동’과 ‘광희동’이었다. ‘종로1·2·3·4가동’은 소매업 중심의 상업·업무지역이며, ‘광희동’은 산업용 자재의 도·소매업과 출판·인쇄업이 밀집한 지역임을 고려하면 산업의 종류에 따라 증가의 정도가 달랐을 것을 추정할 수 있다. 동대문 인근의 의류 산업 밀집지역인 ‘신당1동’과 상업중심지인 ‘명동’에서도 사업체 수는 증가했

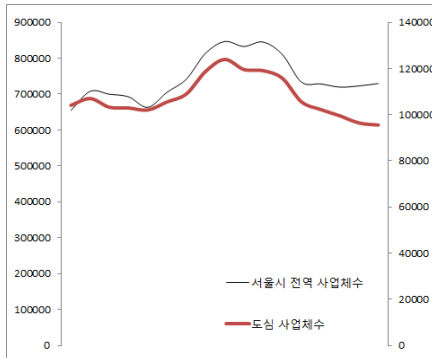


그림 29 사업체 수 변화

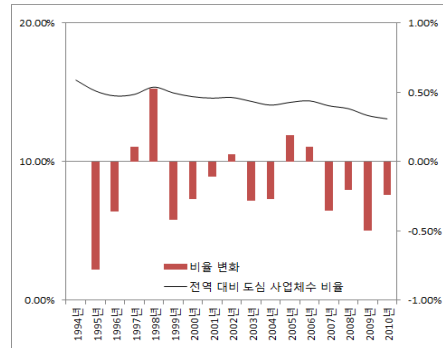


그림 30 서울 전역 대비 도심부 사업체 수 비중 변화

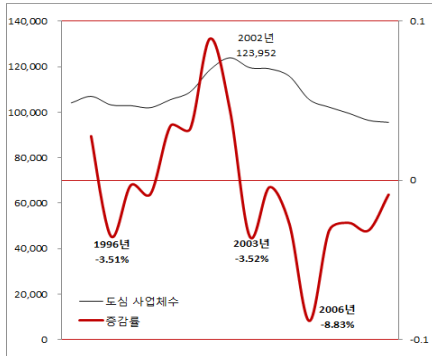


그림 31 사업체 수 증감률

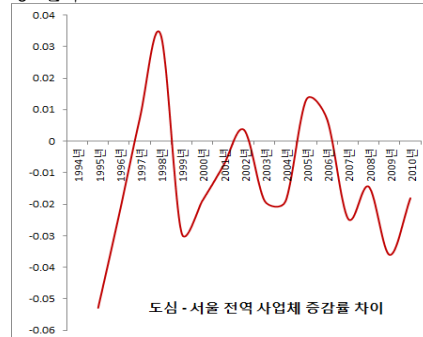


그림 32 사업체 수 증감률에서 서울 전체와 도심부의 차이

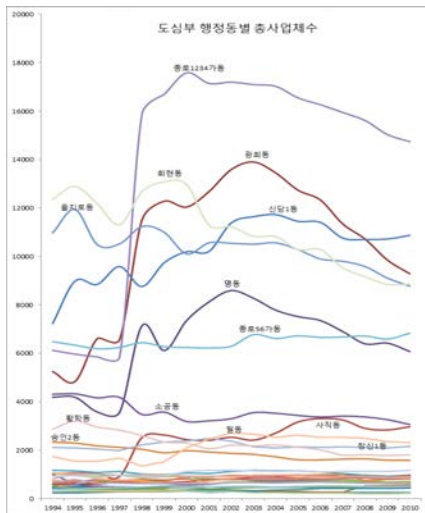


그림 33 행정동별 사업체 수 변화

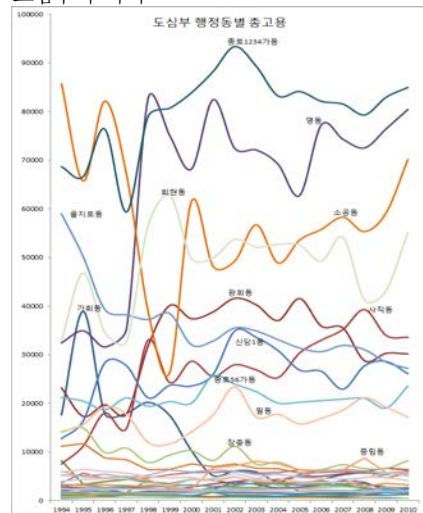


그림 34 행정동별 고용 변화

자료 : 1994-2010 통계청 사업체통계



다. ‘회현동’에서는 잠시 증가하다 급격하게 감소하였으며, ‘을지로동’도 그와 비슷하다. 회현동과 을지로동의 사업체 상당수가 업무형인 것을 참고하면, 도심부 내에서 사업체 수 증감의 지역별 차이는 ‘상업’과 ‘제조업’, ‘업무형’ 등 산업별 사업체 수의 증/감 경향을 대변하는 것으로 보인다.

총 고용규모는 ‘종로1·2·3·4가동’과 ‘명동’, ‘광희동’에서 급증하여 사업체 수가 증가했던 것과 동일한 모습을 보이며, 그 보다 미약하지만 ‘신당1동’도 마찬가지였다.(그림34) 이 지역들에서는 사업체 수의 증가와 고용인 수의 증가가 동일한 정도를 보였기 때문에, 증가했던 사업체가 대부분 소규모였던 것을 알 수 있다. 그에 비해, ‘소공동’과 ‘을지로동’의 변화는 앞의 지역들과 대비되는 것이었다. 소공동에서는 외환위기가 극심했던 1998년에 고용이 급격하게 감소했다가 완만하게 회복되고 있으며, 을지로동은 여전히 고용 감소가 지속되고 있다. 지역에 따른 사업체수와 고용규모 차이는 큰 경기변동의 영향이 산업의 종류에 따라서 다르다는 점을 간접적으로 반영한다. 경기침체기에 고용규모가 작은 사업체들이 급증하였던 것은 기업들의 구조조정과 그에 수반되는 퇴직자들의 창업과 관련되는 현상으로도 볼 수 있을 것이다.

‘사직동’에서 나타난 사업체 수와 고용의 변화는 이상에서 살펴보았던 경우와는 다른 것이다. 사직동에서는 애초 소규모였던 사업체 수와 고용이 1998년과 2008년에 크게 증가했다. 추후에 보다 자세히 분석하겠지만, 그것은 대부분 주거공간이었던 사직동에 업무공간을 만들었던 도심재개발사업의 영향으로 추정된다. 회현동에서 사업체가 급감했던 것도 동일한 시기에 진행되었던 도심재개발사업의 결과로 보이는데, 사직동과 반대의 현상이 나타난 이유는 기존 회현동의 소규모 사업체들이 밀집했던 곳이었기 때문인 것으로 보인다.

## 6.2 제조업 집중의 심화

도심부에서 사업체 수가 증가했던 기간(1999년-2004년)과 감소했던 기간(2004년-2009년)은 다른 고용 중심지에서의 증·감 경향과 시기가 동일하다. 그러나 1994년부터 2011년까지의 장기적인 추세에서는 차이가 있다. 다른 고용 중심지와 반대로 도심부에서만 사업체 수와 고용이 모두 감소세인 것이다. 서초·강남구의 사업체 수 변화에서 장기적인 증가세가 가장 뚜렷하며, 마포·영등포구, 구로·금천구의 사업체 수도 서초·강남구보다는 완만하지만 장기적으로 증가하고 있다. 즉 다른 고용 중심지에서 1994년보다 사업체 수가 더 많아지고 있는 추세에 비해, 도심부에서는 2004년 이후 사업체 수의 감소폭이 워낙 큰 것이어서 1994년의 사업체 수보다도 작은 규모로 축소되었다.(그림35) 고용인 수 변화에서는 도심부의 감소 추세가 보다 분명하다. 1999년 즈음의 경제 위축기의 저점(低點) 이후, 다른 고용 중심지들에서는 모두 1994년 수준을 월등하게 넘어서 고용규모가 증가하였지만, 도심부에서만 고용 규모가 정체상태에 머물렀다.(그림36) 도심부는 경제활동 수축기에는 사업체수와 고용인수가 다른 고용 중심지보다 더 큰 폭으로 감소하였고, 전반적인 팽창기에 도 이전의 수준을 회복하지 못하고 있는 것이다.

그림37은 네 곳 고용 중심지의 사업체 자료를 전부 통합하여 산업별 변화를 살펴본 것이다. 도매·소매업과 제조업은 큰 폭으로 감소한 반면, 전문·과학기술·기술서비스업, 부동산업·임대업, 출판·영상·방송통신·정보서비스업, 사업시설관리·사업지원서비스업, 금융·보험업 사업체 수는 각각 정도만을 달리 하며 증가하였다. 도심부에서는 도매·소매업과 제조업 사업체 수가 감소하는 것이 전체 고용 중심지 변화와 일치하나, 다른 부문의 사업체 수는 모두 고용 중심지 전체의 증가 수준을 따르지 못하였고 금융·보험업의 경우는 오히려 감소하고 있다.(그림38) 따라서 도심부의 사업체 수가 2004년 이후 다른 고용 중심지만큼 늘어나지 못하고 정체되었던 것은, 도매·소매업과 제조업에서 사업체가 크게 감소하였고 그 줄어든 폭을 다른 고용 중심지와는 달리 도심부의 다른 산업들이 만회하지 못했던 것이 복합된 결과이다. 요컨대 도심부의

금융·보험업을 비롯한 후기산업사회형 산업의 증가 수준이 다른 고용 중심지에 미치지 못했던 것이다.

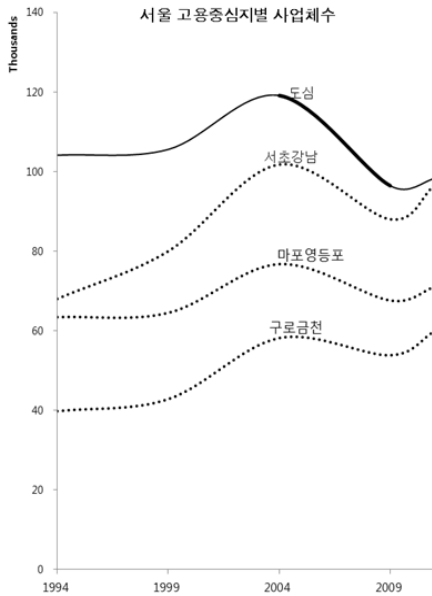


그림 35 고용 중심지별 사업체 수 변화

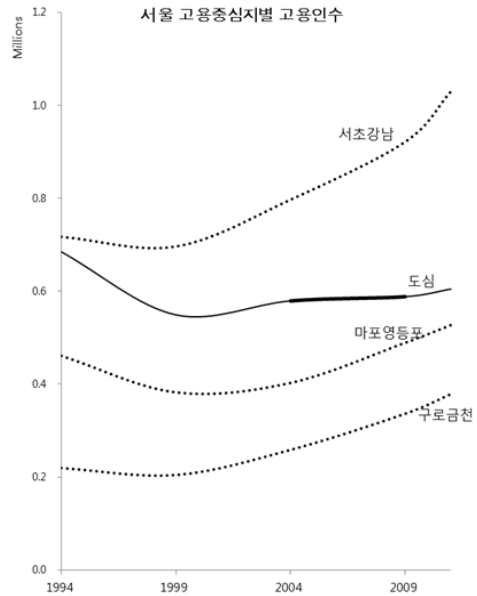


그림 36 고용 중심지별 총고용 변화

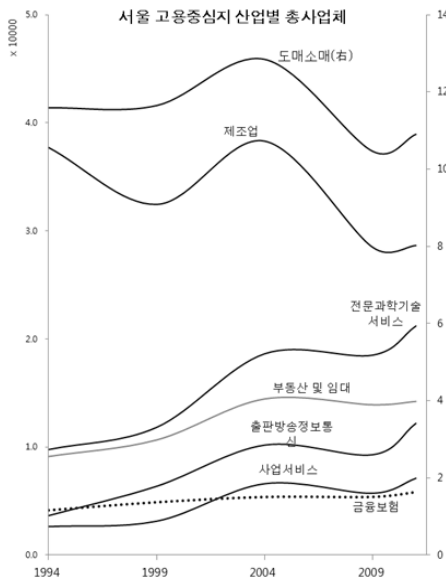


그림 37 전체 고용 중심지 산업별 사업체 수 변화

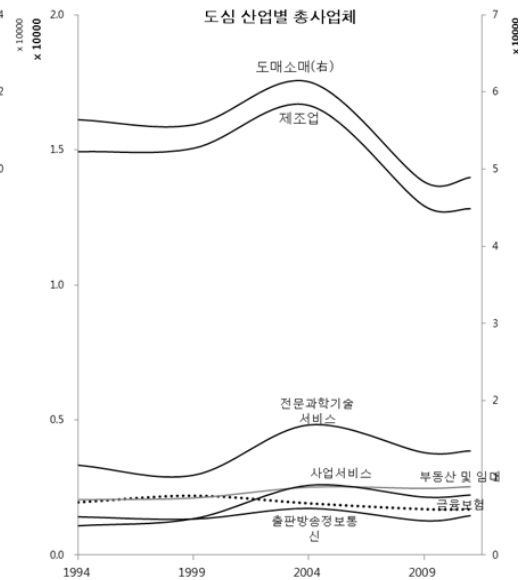


그림 38 도심부 산업별 사업체 수 변화

자료 : 1994-2011 서울시 사업체통계 原자료

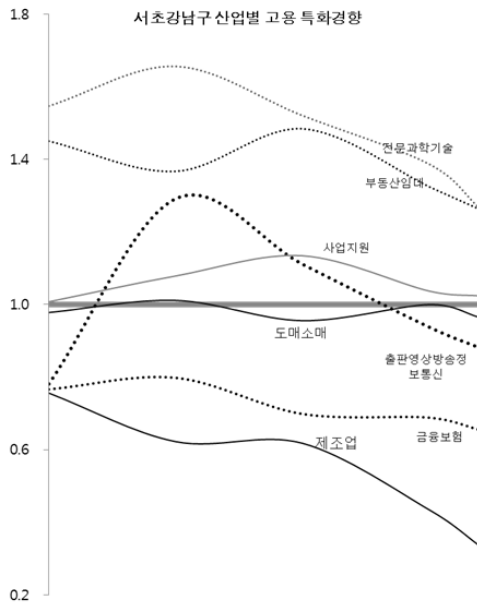


그림 39 서초·강남구 산업별 고용특화 경향

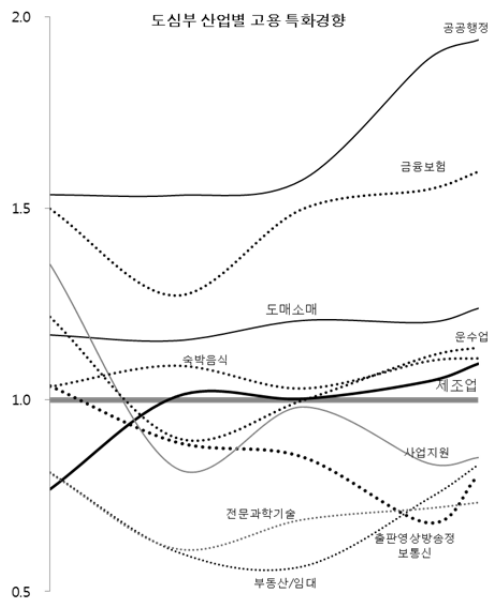


그림 40 도심부 산업별 고용특화 경향

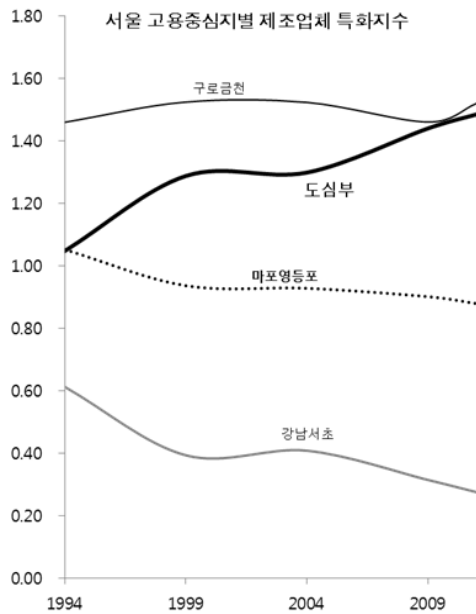


그림 41 고용 중심지별 제조업 사업체 특화 경향

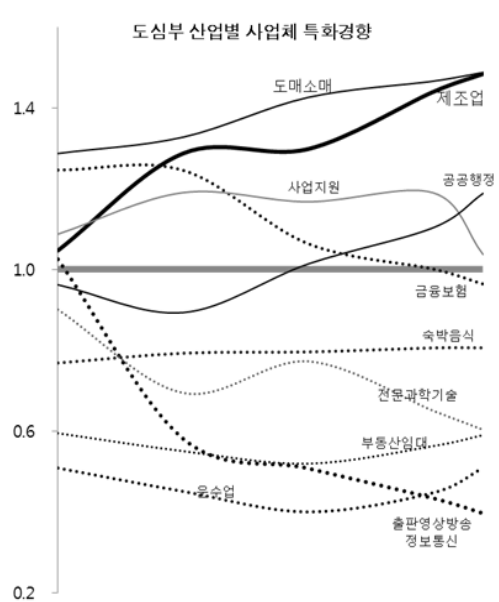


그림 42 도심부 산업별 사업체 특화 경향

자료 : 1994-2011 서울시 사업체통계 原자료

산업별 총고용 대비 해당 지역의 개별 산업 고용비율을 계산한 특화지수(LQ: Location Quotient) 변화에서는, 다른 고용 중심지와 도심부의 차이가 더욱 뚜렷하다. 주요한 사업체의 본사가 도심부에 입지하는 금융 및 보험업을 제외하고는 도심부의 다른 후기산업사회형 산업들의 특화지수는 모두 1.0보다 작은 것으로, 도심부에서 이들 산업의 고용이 전체 고용 중심지의 평균에 미치지 못하는 것이다. 도심부의 산업구성 변화의 특징은 특히 제조업에서 두드러지는데, 제조업 사업체 수의 절대량이 감소하는 것이 지속되고 있음에도 불구하고 제조업 고용특화는 더욱 심화되었다. 1994년에는 도심부는 LQ값이 0.767로 제조업 생산활동 밀집지역이라 할 수 없었지만, 1999년 1.008로 지수가 상승한 이후 그 추세는 지속되고 있다.(그림40) 고용 규모를 사업체 수로 대체한 특화지수<sup>65)</sup>변화를 살펴보면, 점차 강화되는 도심부의 제조업 특화 추세가 매우 절대적인 것임을 알 수 있다.(그림42) 지수는 1994년 1.05에서 2011년 1.48까지 급속하게 높아져서 구로·금천구의 제조업 사업체 특화지수와 비슷한 수준이 되었다.(그림41) 다른 고용 중심지에서 제조업 이외의 산업활동이 성장하는 것에 비교하면, 도심부가 전체적인 산업구조 변동에 역행하는 하는 것처럼 보인다. 모든 고용 중심지에서 제조업 사업체 수가 감소하는 것을 고려하면, 도심부의 제조업은 절대량이 줄어들고는 있지만 그 폭이 다른 곳에 비해 매우 작은 것이다. 즉 도심부의 제조업 사업체는 다른 지역의 제조업보다는 감소의 압력을 잘 이겨냈던 것이다.

특이하게도, 도심부의 제조업 특화는 다른 후기산업사회형 산업들이 제조업 생산액을 앞질렀던 1990년대 초·중반 이후부터 진행되었다. 그러한 변화는 후기산업사회로의 전환에서 도심부가 멀어지고 있는 과정이거나, 그렇지 않다면 그 변화 자체가 후기산업사회를 구성하는 일면일 수도 있다는 두 가지 중의 하나로 이해할 수 있을 것이다. Soja(2000)의 논의와 Hutton(2010)의 관찰은 후자의 현상을 설명했던 것으로, 만약 서울 도심부도 그런 과정에 있다면 점차 특화되어 왔던 제조업을 후기산업사회의 일부분으로 볼 수도 있을 것이다. 그러나 그 여부는 아직 불분명하다. 다만 서울 도심부의 고유한 특질

---

65) LQ지수의 산출법에서 고용인 수를 사업체 수로 치환함.

을 ‘제조업 생산활동이 많다’고 현상만을 기술하기보다는 제조업이 어떤 방식으로 다른 산업들과 연계되어 있는지, 제조업 특화는 무엇을 의미하는지, 그리고 제조업 공간은 어떤 형태로 조직되어 왔는지를 설명하는 것이 도심부를 이해하는데 필요한 질문일 것이다. 특히 제조업의 특화가 강화되는 이유는 서울 도심부 해석에서 중요하게 설명되어야 할 문제로 보인다.

### 6.3 제조업의 소형화 및 산업구성 변화

2010년 기준으로 도심부에는 1만 2천 5백여 개의 제조업 사업체가 있다. 전체 사업체 수와 마찬가지로 1997년 즈음부터 제조업 사업체도 급증하였으며 그 이후에는 감소하는 추세이지만, 1997년 이전의 사업체수보다는 더 큰 규모를 유지하고 있다.(그림43) 제조업의 고용 규모는 2000년 이전까지 10만 명이 넘었으나 2010년 3만 7천여 명으로 급속하게 감소했다. 도심부 전체 산업의 총고용에서 제조업 고용이 차지하는 비율도 1998년 20% 이상의 정점을 보였다가 급격하게 낮아져서 7.1%까지 떨어졌다.(그림44) 제조업 고용 규모와 비중이 이렇게 급격하게 감소했던 원인은 두 가지로 설명할 수 있다. 큰 규모의 사업체가 도심부에서 벗어났던 결과이거나 2007년부터 적용되는 산업분류 체계가 바뀌면서 그전과 달리 제조업 대기업의 본사 및 본점을 ‘전문서비스업’으로 분류했던 것의 영향이다. 두 경우 모두 대기업에 의한 제조업 고용의 변화이며, 그에 비해 5인 이하 소규모 고용의 사업체 수는 1994년보다 높은 수준에서 거의 변동 없이 유지되고 있다. 즉 도심부의 소규모 제조업 사업체가 차지하는 고용 규모의 절대량은 일정 정도로 유지되고 있다.(그림44)

제조업 사업체가 많은 지역은, 순서대로 ‘을지로동’, ‘광희동’, ‘종로 1·2·3·4가동’, ‘명동’, ‘필동’, ‘종로5·6가동’, ‘신당1동’, ‘창신2동’ 등이다. 이 중에서 을지로동, 광희동, 종로1·2·3·4가동, 명동 등은 2005년 이후 사업체수가 뚜렷하게 감소하였다. 반면 그동안 등장하지 않았던 필동에서는 1997년 즈음 급증한 이후 다른 지역보다 감소세가 덜하여, 필동에 밀집하는 인쇄업의 지속

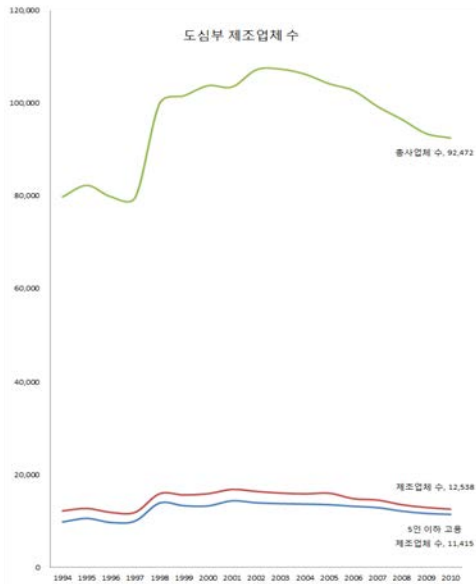


그림 43 제조업 사업체 수 변화



그림 44 제조업 고용 변화

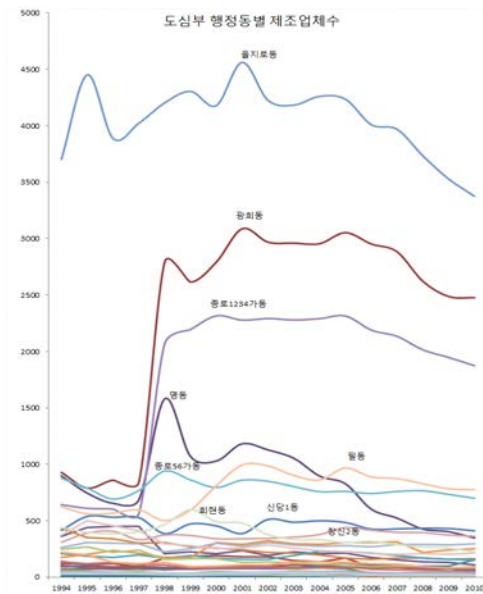


그림 45 행정동별 제조업 사업체 수 변화

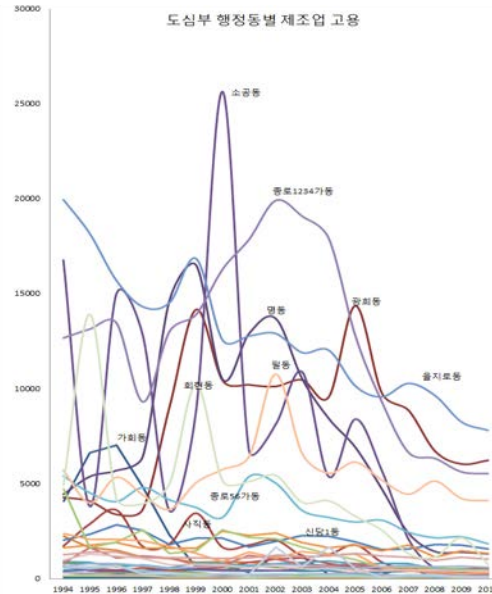


그림 46 행정동별 제조업 고용 변화

자료 : 1994-2011 서울시 사업체통계 原자료

성을 보여준다.(그림45) 2000년부터 2005년 사이 급증했던 이후 제조업의 고용규모는 모든 행정동에서 계속 감소하고 있으며, 감소 경향은 특히 을지로동에서 심하게 나타난다.(그림46)

한편, 3인 이상을 고용하는 제조업 사업체는 급감하고 있는 반면, 1인 제조업 사업체는 3인 이상 사업체가 감소하는 것만큼 늘어나고 있다. 도심부의 제조업 사업체가 극도로 소형화되고 있는 것이다.(그림47) 1994년에는 7인 고용 제조업 사업체까지 포함해야 도심부 전체 제조업 사업체의 90%에 이르렀지만, 단위 사업체의 고용 규모는 계속 작아져서 2009년부터는 4인 이하 고용 제조업 사업체가 도심부 전체 제조업 사업체의 90%를 차지한다.(표11) 이들 소규모 제조업 사업체들은 ‘을지로동’, ‘광희동’, ‘종로1·2·3·4가동’에 밀집해있으며, 을지로동의 소규모 사업체들은 2006년 이후 큰 폭으로 감소하였다. 광희동과 종로1·2·3·4가동에서는 1998년 그 전에 비해 4배에서 5배까지 급증했다가 그 수준이 전반적으로 유지되고 있거나(광희동) 조금씩 줄어들고 있다(종로1·2·3·4가동).(그림48)

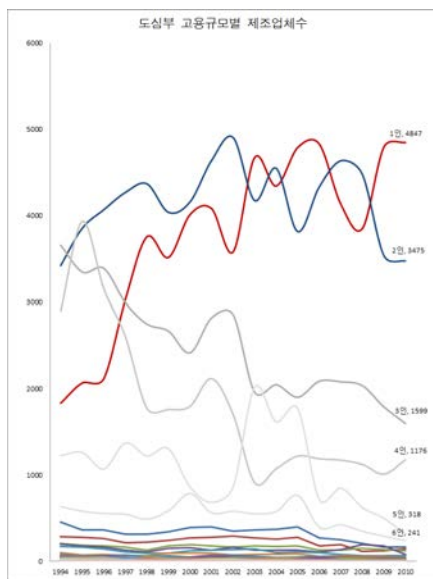


그림 47 고용 규모별 제조업 사업체 수 변화

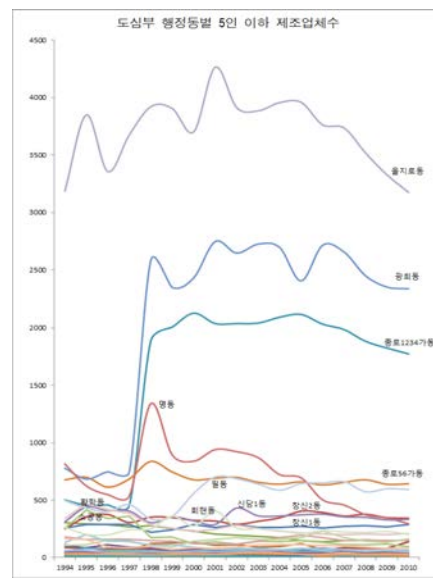


그림 48 행정동별 5인 이하 제조업 사업체 수 변화



표 11 제조업 사업체의 규모 변화

사업체 수	1994년	1999년	2004년	2009년	2011년
1인 고용	1,777	3,529	4,310	4,797	4,881
2인 고용	5,072	7,497	8,794	8,333	8,527
3인 고용	8,519	10,073	10,772	10,125	10,255
4인 고용	11,215	11,729	11,794	11,139	11,312
5인 고용	12,357	12,979	13,336	11,637	11,656
6인 고용	12,937	13,527	13,883	11,930	11,945
7인 고용	13,349	13,845	14,234	12,097	12,157
8인 고용	13,607	14,072	14,465	12,221	12,289
누적 사업체 수 90% 경계	13437.9	13551.3	13777.2	11633.4	11539.8

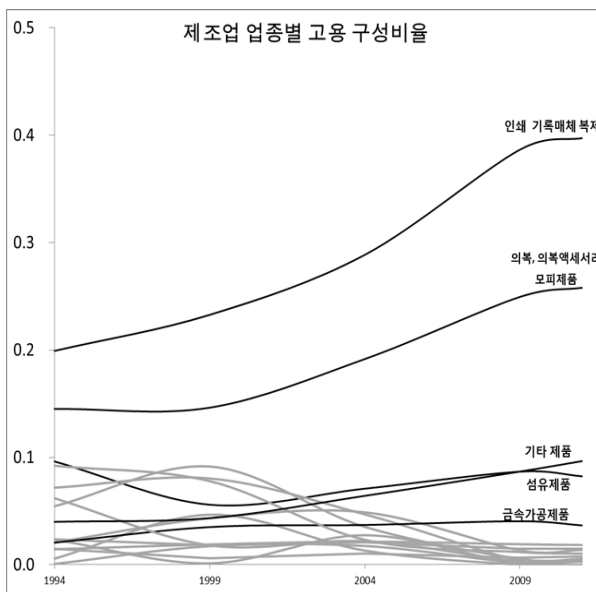


그림 49 제조업 세분류별 고용 비율 변화

제조업을 산업분류에 따라서 24개 업종으로 세분류하였을 때, 도심부의 제조업 생산활동은 인쇄·기록물 복제업, 의복·액세서리 제조업, 기타 제품 제조업, 섬유제품(의복 제외) 제조업, 금속가공제품(자동차 제외) 제조업 등의 고용 비중이 특히 증가하였으며, 그 외의 다른 제조업 업종은 5%미만으로 줄어들었다. 2011년 기준으로 인쇄·

기록물 복제업은 도심부 전체 제조업 고용의 39.7% 의복·액세서리 제조업은 25.8%에 달하며, 이상의 다섯 가지 제조업 고용은 도심부 전체 제조업 고용의 87.1%를 차지한다. 즉 도심부 제조업이 이 다섯 가지 업종으로 단순화되고 있는 것이다.(그림49)

## 7. 도시형태에 따른 생산활동 변화

### 7.1 도심부관리계획 대상영역 내·외부의 대비

그림50부터 그림53은 1994년부터 1999년까지 6년 간 사업체수 평균값을 기준으로 2006년부터 2011년까지 6년 간 사업체수 평균값을 비교했을 때, 증가 또는 감소 비율에 따른 지역을 나타낸 것이다. 두드러진 감소지역(그림50:비율, 그림51:절대량)은 ‘중학동’, ‘의주로1가’, ‘삼각동’, ‘수하동’, ‘장교동’, ‘저동’, ‘회현동2가’, ‘청진동’ 등 도심재개발사업이 있던 지역과 ‘남창동(남대문시장)’, ‘예지동(광장시장)’ 등 도매업과 소매업이 밀집한 시장이 있는 상업지역에서 컸던 것으로 나타난다. 증가지역(그림52:비율, 그림53:절대량)은 ‘내수동’, ‘신문로1가’, ‘남대문2가’, ‘충무로1가’ 등의 도심재개발사업 진행지역과, 그 외에 ‘수송동’, ‘인의동’, ‘익선동’, ‘을지로6가’, ‘신당제1동’ 등이다.

위 결과의 전반적인 경향은 생산활동이 밀집되어 있는 도심부관리계획 경계 내로 ‘감소’가 집중된 반면 ‘증가’는 경계 외부 지역에 집중되었다는 점이다. 또한 경계 내부에서 큰 비율로 감소 또는 증가를 보인 지역들은 도심재개발사업 구역들이었다. ‘의주로’ 등 일부를 제외하면 도심재개발사업 구역은 거의 대부분 도심부관리계획 영역 내로 제한되었기 때문에, 결국 전체적인 도심부 생산활동 변화의 상당 부분은 재개발사업과의 관련성에 수렴된다고 하겠다. 그림54와 그림55는 도심재개발사업구역과 생산활동의 증가/감소지역을 나타낸 것이다. 도심재개발사업이 관찰기간 동안 완전히 완료되었던 ‘내수동’(내수구역)과 ‘신문로1가’(신문로구역)와 도심부관리계획 영역 경계 밖의 ‘신당제1동’(청계천7가구역)만이 증가가 두드러지며, 도심재개발사업의 진행 단계에 따라 큰 차이가 있지만 사업구역으로 지정된 지역 전반은 생산활동이 감소하였던 것을 볼 수 있다.

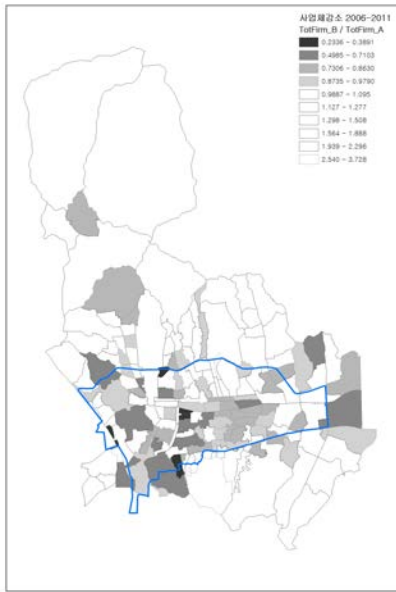


그림 50 사업체 감소 비율 분포



그림 51 사업체 감소 절대량 분포

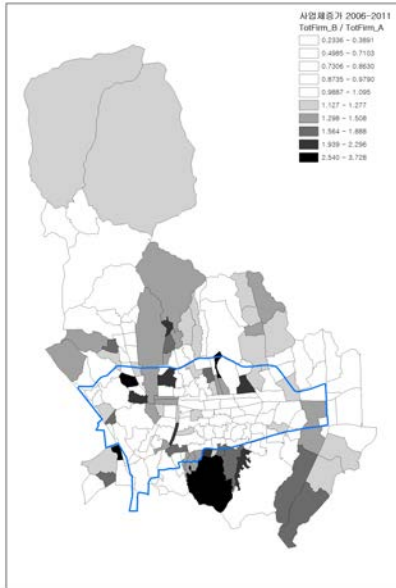


그림 52 사업체 증가 비율 분포

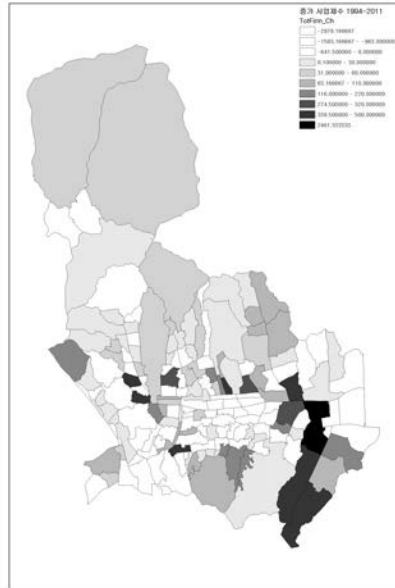


그림 53 사업체 증가 절대량 분포

자료 : 1994-2011 서울시 사업체통계 原자료



그림 54 사업체 감소지역

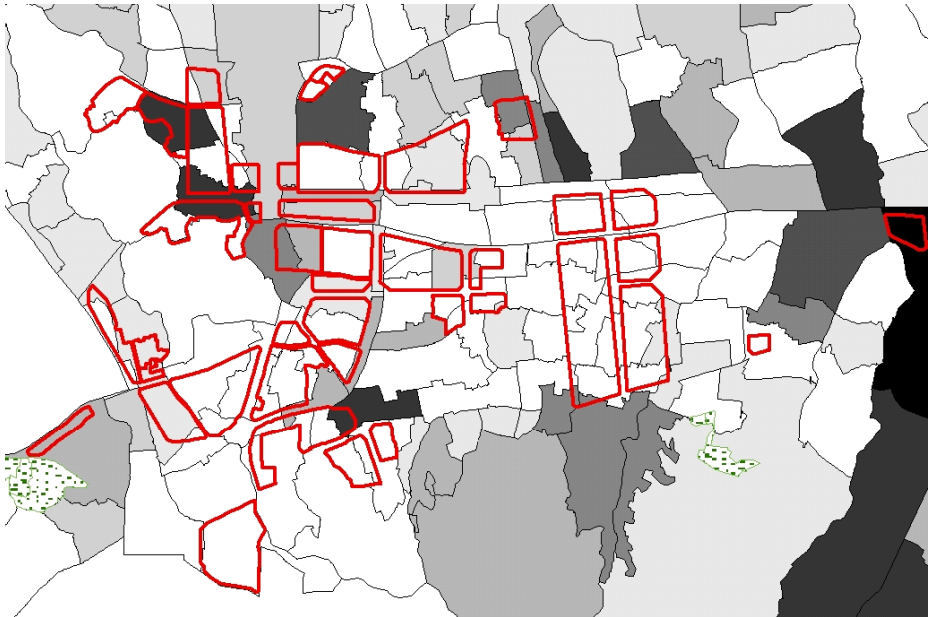


그림 55 사업체 증가지역

자료 : 1994-2011 서울시 사업체통계 原자료, 서울시 도시환경정비기본계획(2010)

표 12 사업체 수 증가지역의 영역별 분포와 증가 정도(기준 대비 증가폭 비율 및 증가량)

		순산업 기준			제조업 생산활동			JKLMN산업* 생산활동		
사업체 증가	비정비지역	누하동	0.64	33	누하동	1.25	3	누하동	0.75	3
		수송동	0.94	283	권농동	2.46	39	수송동	5.01	146
		권농동	1.54	70	운니동	0.55	5	권농동	3.00	4
		익선동	0.89	131	익선동	0.66	20	운니동	0.59	11
		소격동	0.67	26	소격동	0.64	1	익선동	3.72	40
		사간동	0.51	16	사간동	1.11	2	인의동	1.13	21
		인의동	1.14	275	인의동	0.92	23	필동1가	2.09	85
		필동1가	0.62	156	필동2가	0.80	80	필동2가	0.99	54
		필동2가	0.59	206	필동3가	2.67	114	필동3가	0.88	39
		필동3가	1.18	215	예장동	4.20	31	예장동	3.34	16
		예장동	2.73	94				만리동1가	6.00	8
		만리동1가	0.85	37						
		팔판동	1.15	33	와룡동	0.85	22	청운동	1.14	13
		주자동	0.94	20	종로4가	1.04	72	옥인동	0.54	5
		신당제2동	0.56	363	명륜동2가	1.50	5	필운동	1.91	21
		신당제3동	0.84	351	의주로2가	2.15	5	경운동	0.59	21
		의주로2가	1.62	38				가회동	0.79	5
								봉익동	1.05	32
								연건동	0.80	14
								구기동	0.96	8
								평창동	0.58	12
								명동1가	1.83	48
								남산동1가	2.11	12
								남산동2가	2.96	26
								남산동3가	1.19	8
								충무로4가	1.23	70
								충무로5가	0.59	19
								인현동2가	1.53	71
								주자동	2.00	13
								광희동1가	1.70	35
								오장동	0.67	26
								인현동1가	0.64	77
	도심재개발지역	내수동	1.67	466				내수동	4.86	259
		신문로1가	1.06	339				신문로1가	2.14	151
		충무로1가	0.73	438				충무로1가	2.58	47
		남대문2가	1.30	85				적선동	1.10	38
		충정로1가	0.81	27				종로1가	0.67	39
								무교동	1.06	77
								태평로1가	0.85	39
								남대문4가	0.77	23
								쌍림동	0.51	12
								중림동	0.61	21

\*주 : 'JKLMN산업'은 출판·영상·방송통신·정보서비스업(J), 금융·보험업(K), 부동산업·임대업(L), 전문·과학기술·기술서비스업(M), 사업시설관리·사업지원서비스업(N)을 통합하여 제조업과 대비한 분석에 사용한 개념임

표 13 사업체 수 감소지역의 영역별 분포와 감소 정도(기준 대비 증가폭 비율 및 증가량)

		쏠산업 기준		제조업 생산활동		JKLMN산업* 생산활동	
사업체 감소	도시재개발지역	청진동	-0.47 -308	청진동	-0.72 -17	중학동	-0.66 -10
		중학동	-0.67 -62	중학동	-0.71 -5	삼각동	-0.61 -14
		삼각동	-0.61 -114	삼각동	-0.83 -35	수하동	-0.60 -19
		수하동	-0.77 -190	수하동	-0.93 -79	봉래동1가	-0.91 -179
		회현동2가	-0.62 -199	봉래동1가	-0.75 -16	의주로1가	-0.61 -3
		정동	-0.50 -199	회현동2가	-0.56 -13		
		의주로1가	-0.73 -55	정동	-0.84 -15		
				적선동	-0.59 -10	도림동	-0.67 -19
				내자동	-0.56 -11	남대문1가	-0.87 -8
				사직동	-0.81 -13	남창동	-0.73 -151
				도림동	-0.87 -8	정동	-0.71 -83
				당주동	-0.54 -13		
				신문로2가	-0.94 -12		
				서린동	-0.86 -7		
				무교동	-0.64 -15		
				다동	-0.84 -29		
				을지로2가	-0.82 -182		
				수표동	-0.51 -67		
				소공동	-0.72 -95		
				태평로2가	-0.74 -23		
				남대문4가	-0.57 -11		
				저동1가	-0.73 -27		
				충무로1가	-0.50 -53		
				흥인동	-0.53 -55		
				서소문동	-0.67 -28		
				순화동	-0.67 -23		
비정비지역				교남동	-0.64 -6	화동	-0.60 -3
				신영동	-0.61 -9	무학동	-0.53 -24
				무악동	-0.70 -15		
				충무로2가	-0.65 -166		
				명동2가	-0.79 -153		
				남산동1가	-0.66 -13		
				을지로7가	-0.61 -31		

\*주 : 'JKLMN산업'은 출판·영상·방송통신·정보서비스업(J), 금융·보험업(K), 부동산업·임대업(L), 전문·과학기술·기술서비스업(M), 사업시설관리·사업지원서비스업(N)을 통합하여 제조업과 대비한 분석에 사용한 개념임

이는 분석단위 전체를 대상으로 감소/증가량이 기존 생산활동의 50%이상으로 두드러진 지역을 추출하여 정리한 표12와 표13에서 보다 정확하게 확인할 수 있다. 전체 산업 사업체를 기준으로 했을 때 감소지역은 모두 도심재개발사업구역이 지정되었던 곳으로 이 지역들은 ‘제조업’과 ‘JKLMN산업’<sup>66)</sup> 감소지역과 일치한다. 도심재개발사업구역이 지정된 영역에 제조업 감소지역(총 26개 지역, 862개 사업체)이 가장 많이 분포하며, 지정 지역 중 증가한 곳은 없었다. 또한 결과에서 특이한 점은 ‘JKLMN산업’이 도심재개발사업구역이 지정된 지역보다 많은 수의 비지정 지역에서 증가하였다는 점이다. 제조업이 증가한 지역의 상당수는 이들 지역과 일치하며 전체 산업이 증가한 지역과도 뚜렷하게 동기화된 결과를 보였다. 즉 ‘JKLMN산업’은 도심부관리계획 경계를 넘어 도심부 전반으로 확산되었고, 이는 제조업 증가지역과 상호 배타적이지 않다.

사업체가 50%이상 증가한 도심재개발사업구역이 있는 지역은 ‘내수동’, ‘신문로1가’, ‘충무로1가’ 세 곳뿐이며, 이들 지역에서 증가한 총사업체의 절대량(총 1,355개 사업체)이 크기는 하지만 비지정 지역의 증가량(총 536개 사업체)이 작다고 할 수는 없다. 그리고 ‘JKLMN산업’은 비지정지역에서 지정지역(총 10개 지역, 703개 사업체)보다 월등한 폭(총 2,347개 사업체)과 분포(31개 지역)로 증가하였다. 공식적으로 용도계획이 도심재개발사업구역의 대부분을 ‘JKLMN산업’을 위한 “업무지구”로 지정하고 있는 것에 비추면, 그 지역이 아닌 다른 곳 전반에서 큰 폭으로 증가하였다는 사실은 재개발사업구역 지정취지를 무색하게 하는 결과인 것이다. 그리고 재개발사업구역과 관련된 지역은 사업체 증가 못지않게 감소폭(총 1,127개 사업체)도 커서, 증가의 효과는 사실상 크게 반감되었다. 이상의 결과를 종합하면 도심부의 경제활동 중심영역을 대상으로 하는 도심재개발사업구역지정 취지로도 정책적 관리의 목표에 비추어서도, 도심재개발사업구역과 도심부관리계획 영역이 도심부의 생산활동에 기여하는 역할에 대하여 회의懷疑적 시각을 배제할 수는 없는 것으로 보인다.

66) ‘JKLMN산업’은 각각 출판·영상·방송통신·정보서비스업(J), 금융·보험업(K), 부동산업·임대업(L), 전문·과학기술·기술서비스업(M), 사업시설관리·사업지원서비스업(N)을 통합하여 분석에 사용한 개념이며, 제조업과 대비하기 위해 각 산업의 표준산업분류 코드(JKLMN)를 조합하여 사용하였다.

고용인수에 있어서도 증가의 비율과 절대량이 큰 지역은 도심부관리계획 대상영역 경계 밖과 도심재개발구역이 아닌 지역들이어서(그림56, 그림57) 사업체수 변화의 결과와 상반되지 않았다. 즉 사업체 수와 고용 규모 모두 도심 부관리계획 대상 지역 내부에서는 감소하였으며 그 외부에서 증가하여, 경계 내외의 구분에 따라 생산활동의 증·감이 극명하게 대조되었다.

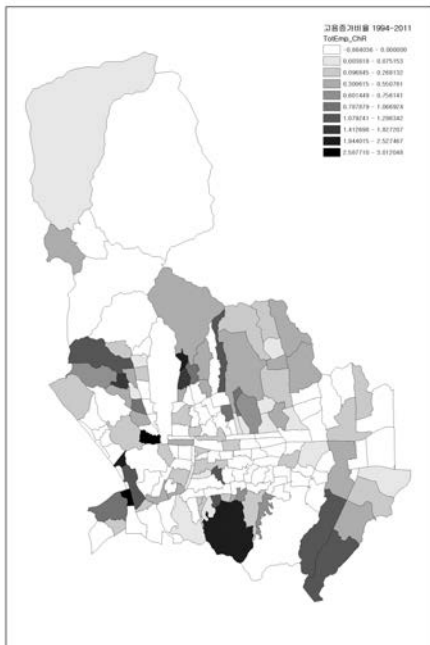


그림 56 고용 증가 비율 분포

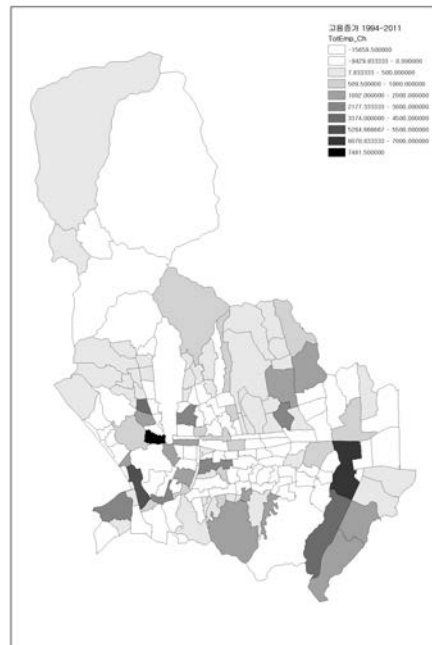


그림 57 고용 증가 절대량 분포

자료 : 1994-2011 서울시 사업체통계 原자료



## 7.2 도심재개발구역의 생산활동 변화

이상의 결과는 도심재개발구역에서 생산활동이 감소했다는 사실을 강하게 시사하는 것이지만, 정비구역과 분석단위가 완전하게 일치하지는 않아 생산활동 감소가 도심재개발사업의 영향이라고 확정하지는 못한다. 더구나 도심재개발사업이 진행되었던 지역은 감소량만큼이나 증가량도 컸기 때문에 위 결과로만으로는 증감의 방향을 결정적으로 판단하기도 어렵다. 도심재개발사업이 있었던 지역에서 생산활동에 큰 폭의 증가와 감소가 동시에 나타났던 것은 도심재개발사업의 단계별로 그 영향의 방향과 결과가 정반대이기 때문이다. 진행된 대부분의 도심재개발사업이 ‘전면철거형’이었으므로, 구역지정부터 시작하여 사업진행 기간까지는 거의 대부분 생산활동이 자취를 감출 것이며 사업이 완료된 이후에 새로운 생산활동이 큰 폭으로 증가할 것이다. 그러므로 분석단위를 도심재개발구역으로 조정하고 도심재개발사업 前과 後를 구분하여 생산활동의 변화를 살펴볼 필요가 있다.

또한 위의 분석결과에서 살펴보아야 할 중요한 점은, 도심재개발사업이 제조업이나 다른 산업의 생산활동을 구분하여 각각에 다른 변화를 가져오는지의 여부와 그 결과이다. 재개발사업구역이 지정된 지역에서 제조업이 감소하는 것은 위 결과에서 단연 두드러지기는 했지만, 도심재개발사업 전후 해당 구역에서 이루어지는 생산활동 종류와 전체적 구성이 어떻게 변화하는 것인지는 말하지 않는다. 따라서 도심재개발사업 전후로 해당 구역의 생산활동 변화량과 산업의 종류가 바뀌는 결과를, 해당 구역의 ①총사업체 수 ②고용규모 별 사업체 수 ③각 산업별 사업체 수와 고용의 변화가 반영된 구역별 ‘I.C. Matrix’를 통해 살펴보았다.

표 14 도심재개발사업 사적1구역 생산활동 변화

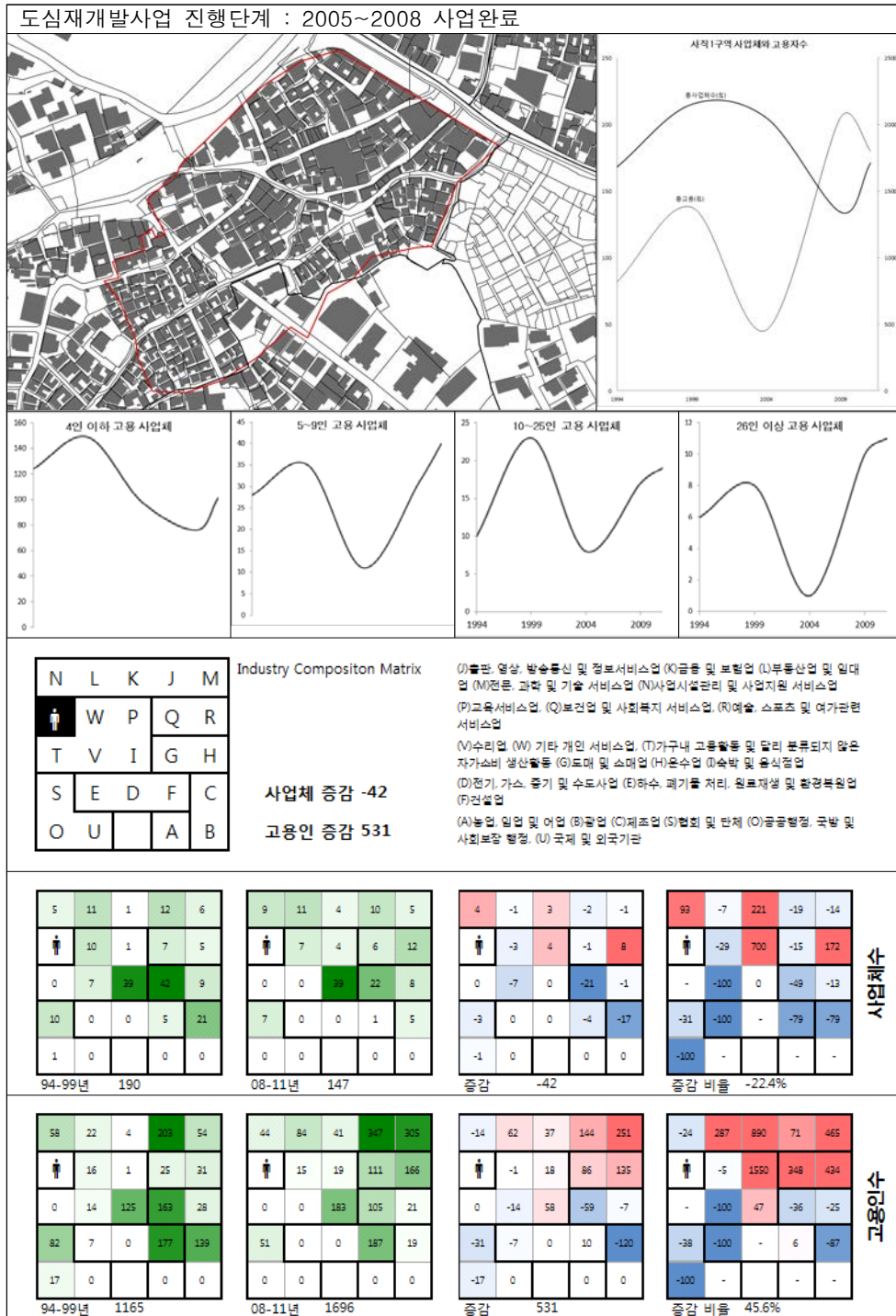


표 15 도심재개발사업 청진구역 생산활동 변화

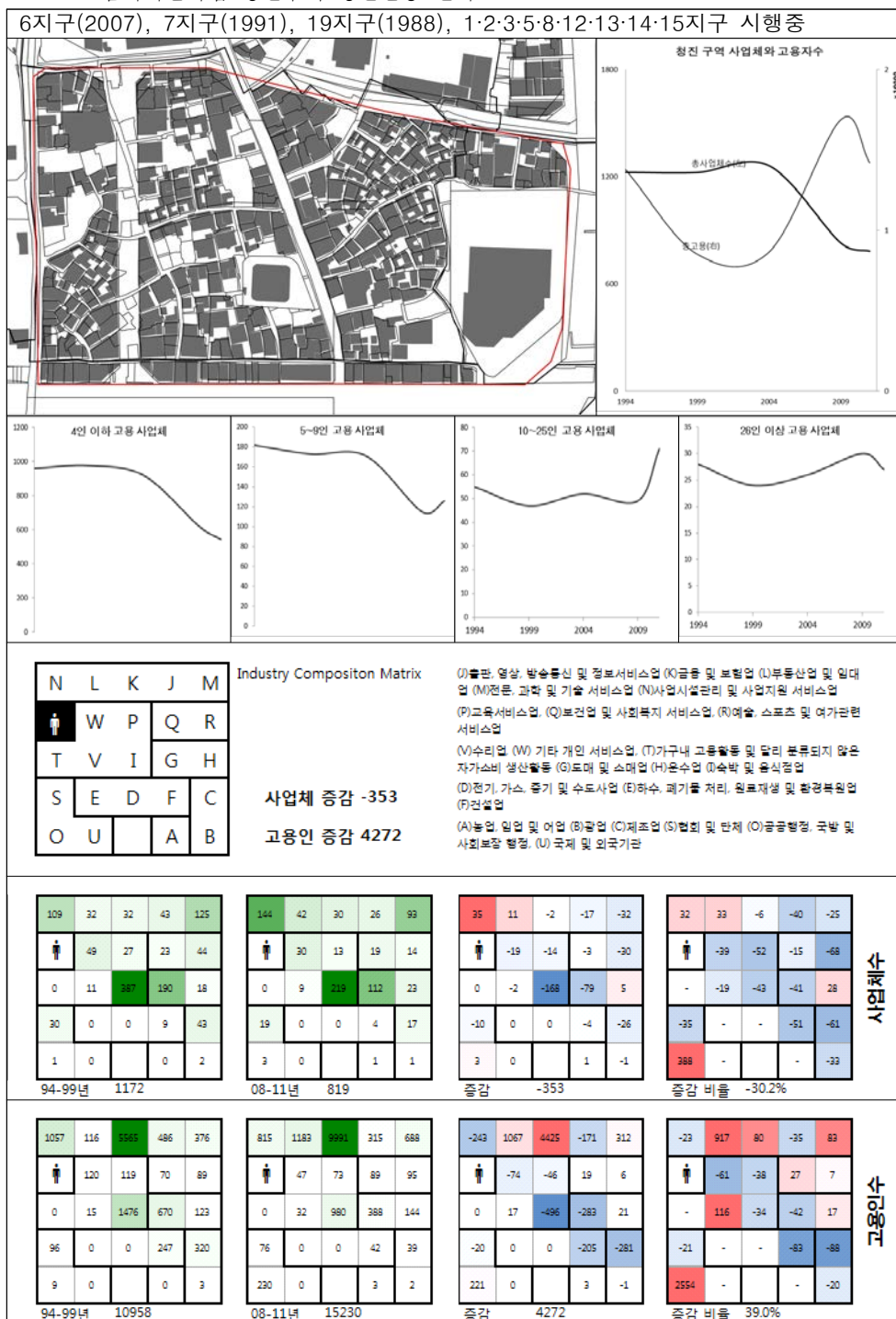


표 16 도심재개발사업 회현구역 생산활동 변화

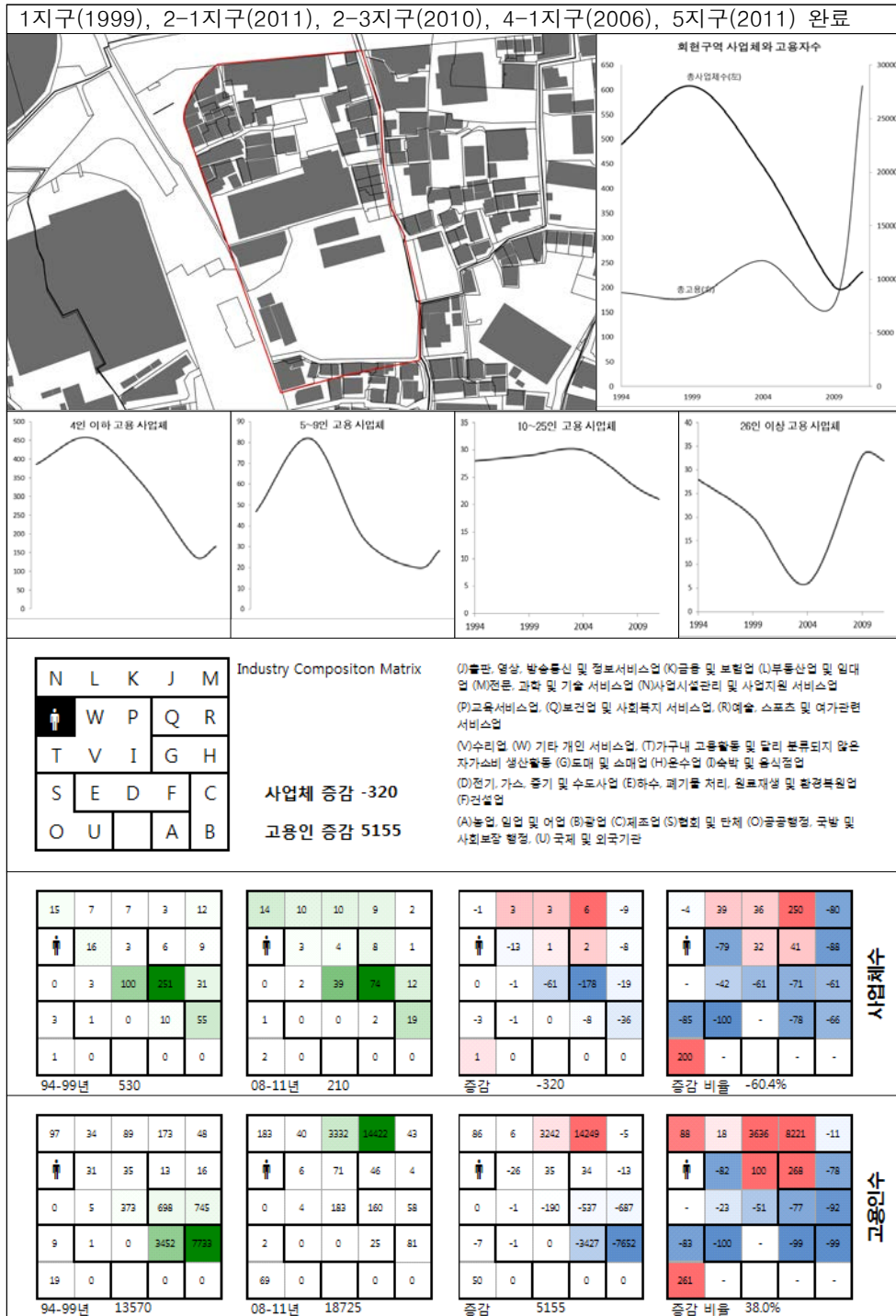


표 17 도심재개발사업 장교구역 및 저동구역 생산활동 변화

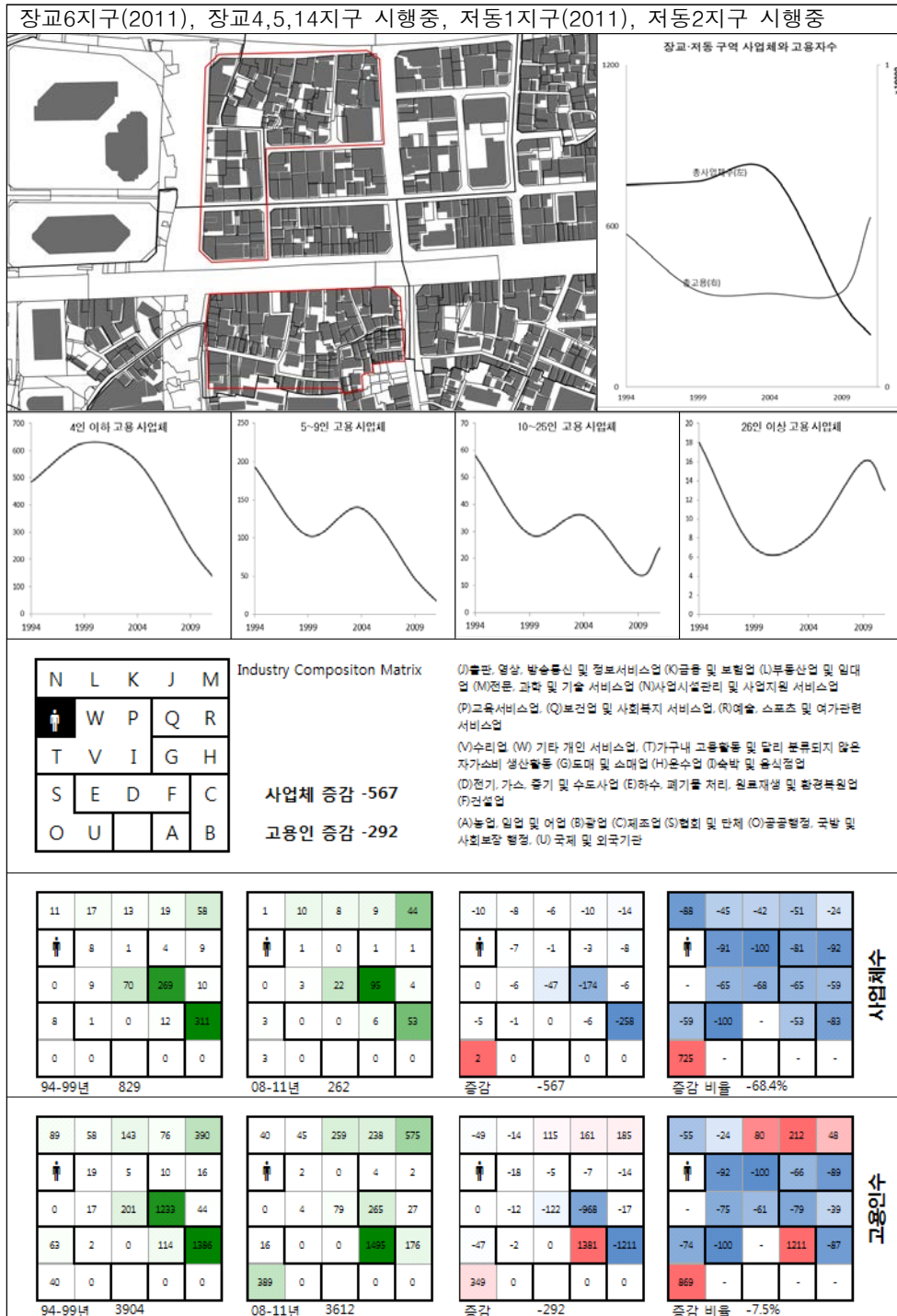


표 18 도심재개발사업 을지로2가구역 생산활동 변화

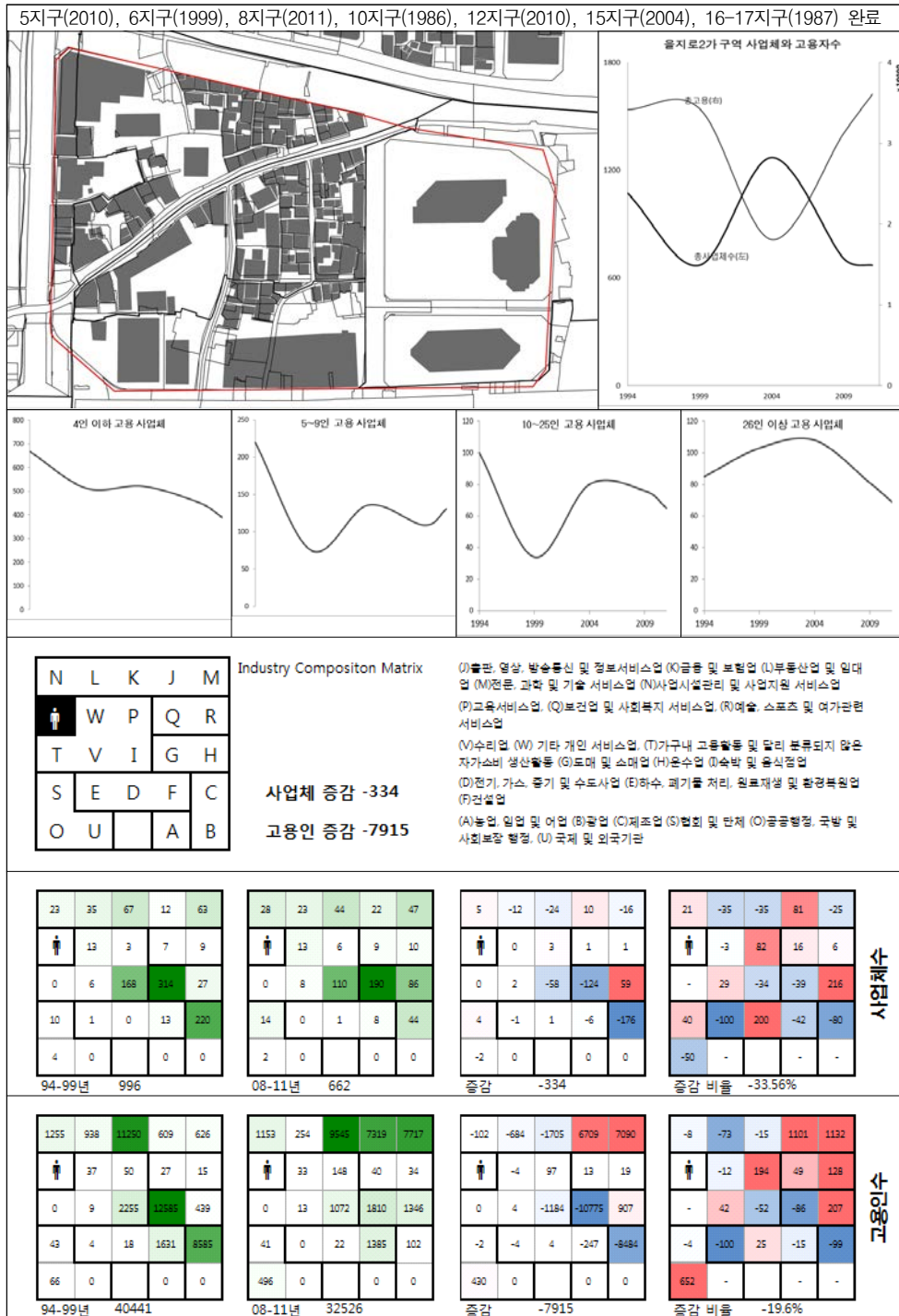
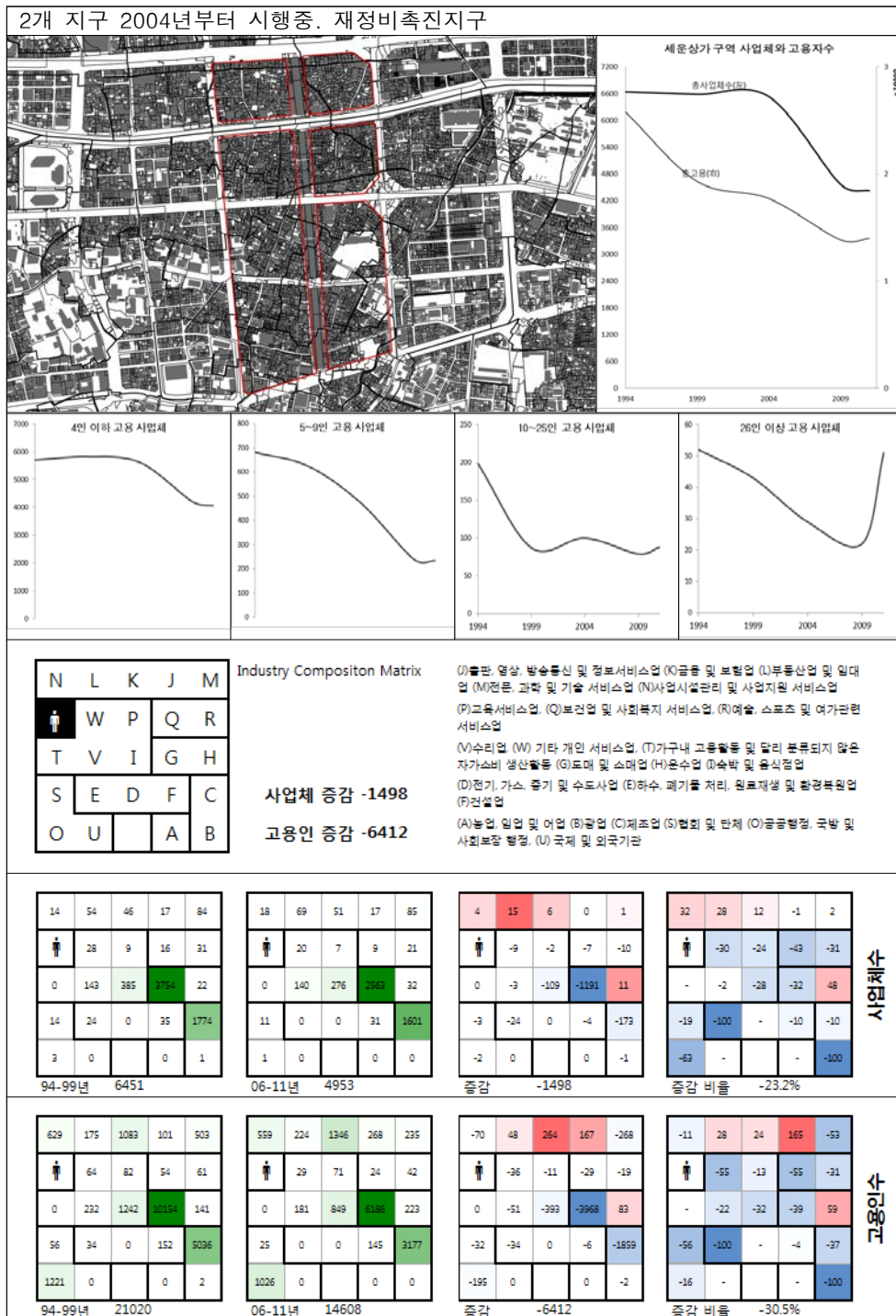




표 19 도심재개발사업 세운상가2·3·4구역 생산활동 변화



‘사직1구역’은 ‘내수구역’과 함께 1994년부터 2011년 사이에 구역 전체의 공사가 시작되고 완공되었기 때문에 도심재개발사업 전후의 변화를 가장 정확하게 살펴볼 수 있었다. 두 구역 모두 철거재개발 방식으로 예상할 수 있는 도심재개발사업구역의 전형적인 변화를 보였다. 사직1구역의 경우 사업체 수는 42개 사업체(22.4%)가 감소하였으나 고용인 수는 531명(45.6%)의 큰 폭으로 늘었다. 도심재개발사업 전에 큰 비중을 차지했던 제조업은 사업체수 기준 79% 감소하고 금융·보험업과 사업지원서비스업 등 ‘JKLMN’산업은 사업체 기준 두 배 이상, 고용인 기준으로는 3배 이상 증가하였다. 고용규모에 있어서는 4인 이하 소형사업체의 감소가 두드러졌다.

‘청진구역’은 6지구(2007), 7지구(1991), 19지구(1988)가 완공되었으며, 2012년 말 현재 1·2·3·5·8·12·13·14·15지구 등에서 도심재개발사업이 진행 중이다. 사업단계가 다양한 지구들로 구성되어 있어서 최종적인 변화는 아니겠지만, 비교기간 중에는 30%, 353개 이상의 사업체 감소와 39%, 4,272명의 고용 증가가 상반되어 동시에 나타났다. 숙박·음식점업에서 가장 많은 수의 고용이 줄었으며 제조업 고용은 88%가 줄었다. 부동산·임대업, 전문·과학기술 서비스업, 금융·보험업 고용이 급증하였으며, 특히 부동산·임대업의 고용 증가는 900% 이상으로 재개발사업 진행 단계의 특징을 보이며, 금융·보험업에서 4,400여 명의 고용증가가 두드러져 청진구역 고용증가의 대부분을 차지했다. 사업체 수는 감소하여 고용 증가의 대부분이 대규모 금융·보험업 사업체에 의한 것임을 알 수 있다. 사업시설관리·사업지원서비스업과 부동산·임대업만이 소폭 늘어난 것 외에 다른 모든 업종에서 사업체 수는 감소했다. 규모별로도 4인 이하, 5~9인 이하 고용 사업체 수가 감소하고 10인 이상의 사업체 수가 증가하여 재개발사업이 진행되면서 큰 규모의 고용 업종으로 대체되었음을 볼 수 있다.

‘회현구역’은 320여 개 사업체가 감소했지만 고용은 5,155명이 증가하였다. 늘어난 고용의 대부분은 기존 대비 8,000% 이상, 14,249명이 증가한 방송·통신·정보서비스업과 3,242명이 늘어난 금융·보험업에서 이루어졌으며, 교육서비스업, 보건·사회복지서비스업 등에서도 증가했다. 기존에 있던 7,700여



명의 제조업 고용과 3,000여 명의 건설업 고용은 거의 모두 사라졌으며 사업체 수 변화를 고려할 때 이는 큰 규모의 사업체가 이전한 결과임을 짐작할 수 있다. 도매·소매업과(178개), 숙박·음식점업(61개), 제조업(36개) 사업체 수가 큰 폭으로 감소하였고 고용 증가 업종에서의 사업체 수 증가는 미미하여 고용 증가가 대규모 사업체로 인한 변화임을 알 수 있다.

‘장교구역’과 ‘저동구역’은 일부 미시행 지구를 제외하고는 2010년과 2011년에 완공이 되어서 도심재개발사업 완료 이후의 변화까지 파악하지는 못했다. 관찰 기간이 재개발사업 진행과정 중 건축단계였기 때문에 거의 모든 분야의 사업체수와 고용인수가 감소하였다. 도심재개발사업 전 311개 1,386명의 제조업 생산활동은 87%의 감소폭을 보였으며, 도매·소매업은 269개 사업체에서 95개로 174개 사업체가 줄었고, 전문·과학기술서비스업도 55개에서 44개로 줄었다. 건설업에서는 사업체 수가 감소한 반면 1,381명의 고용이 늘어 건설업 시공 사업체가 진행하는 재개발사업 진행단계의 특성을 보였다.

‘을지로2가구역’은 사업체 수가 감소하고 고용은 큰 폭으로 증가했던 다른 재개발사업구역의 경우와 달리 사업체 수와 고용 감소가 동시에 나타났다. 334개의 사업체 감소는 다른 구역과 큰 차이를 보이지 않았지만, 특히 고용은 최대 폭인 7,915명이 줄어 기존의 구역 전체 고용의 80.4% 정도로 축소되었다. 기존의 86%에 달하는 10,775명이 도매·소매업에서 줄어 전체 고용 감소를 능가했으며, 제조업에서도 8,484명이 감소했다. 반면 출판·방송통신·정보서비스업과 전문·과학기술서비스업에서 각각 6,709명과 7,090명이 증가하였는데, 제조업 고용의 큰 감소와 함께 고려하면 제조업 사업체 중 일부 대규모 기업 본사의 고용이 전문서비스업으로 전환 분류된 결과가 포함된 것으로 보인다. 사업체 수는 제조업 176개, 도매·소매업 124개, 숙박·음식업 58개 등의 감소가 두드러졌고 반대로 운수업은 59개 사업체가 늘어 200% 이상 증가를 보였다.

‘세운상가1구역’, ‘세운상가2구역’, ‘세운상가3구역’, ‘세운상가4구역’은 서울시 도시계획국의 <도시환경정비사업 추진현황(2012.12.31.)>에는 구역지정의 정보가 존재하지 않으나, 2004년 당시 ‘재정비촉진지구’로 도심재개발사업

구역과 중복지정하고 두 개의 지구에서 사업을 진행하였던 기록<sup>67)</sup>이 있다. 1,498개의 사업체 감소 수가 다른 재개발사업구역보다 많은 것이지만, 그에 비해 고용은 6,412명 감소로 을지로2가구역의 감소폭보다 작았다. 도매·소매업 3,968명, 제조업 1,859명, 숙박·음식점업 393명 등 고용 감소가 두드러졌고, 금융·보험업과 방송통신·정보서비스업, 부동산·임대업 등에서 소폭의 고용 증가가 있었다. 고용 감소와 마찬가지로 도매·소매업 1,191개의 사업체가 가장 큰 폭으로(32%) 줄었으며, 제조업은 173개, 10%의 사업체 수가 감소했다. 이 재개발사업구역은 제조업 사업체가 1,600여개 이상 밀집한 곳으로 제조업 고용 변화와 비교하면 사업체 감소폭이 작은 것으로 제조업의 소형화 경향을 엿볼 수 있다. 기존 전통적인 산업 감소세와는 반대로 부동산·임대업과 금융·보험업 등은 사업체 수와 고용은 증가했다.

각 재개발사업구역의 사업체수 변화와 고용인수 변화가 사업단계에 따라 달라지기 때문에 위의 분석만으로 재개발사업구역에서의 변화의 일반적 경향을 단정하기는 어렵다. 다만, 모든 구역에서 산업구성의 변화 경향은 동일하였다. 도매·소매업, 제조업, 숙박·음식점업 등 기존 도심부에 밀집했던 사업체가 감소하였으며, 금융·보험업, 부동산·임대업, 출판·방송통신·정보서비스업 사업체는 소폭 증가했다. 운수업도 모든 구역에서 사업체 수와 고용이 증가했다. 전 구역에서 소규모 사업체는 급격하게 감소하였으며, 부분적으로 대규모 사업체가 증가하여 사업완료 단계에서 고용 증가를 가져왔다.

---

67) <2020 서울특별시 도시·주거환경정비기본계획(2010)> 과 <도심재창조 종합계획(2007)>

표 20 전체 도심재개발사업구역의 생산활동 변화

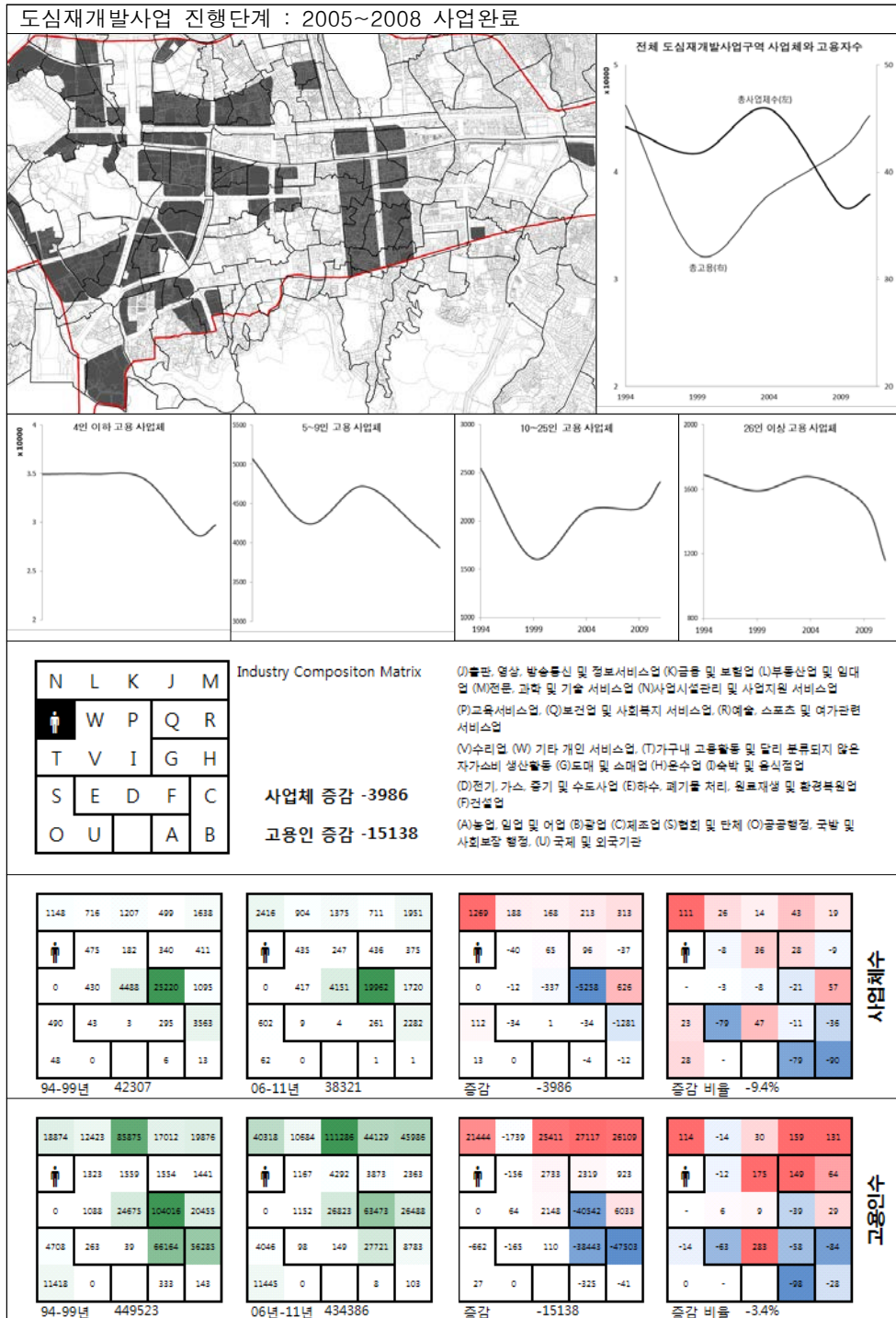


표20은 도심부의 모든 재개발사업구역을 종합한 분석결과이다. 도매·소매업에서 5,258개 사업체, 40,542명의 고용이 줄었으며, 1,281개 제조업 사업체와 4,7503명의 고용이 감소했다. 이에 비해 ‘JKLMN’산업은 부동산·임대업의 고용을 제외하고 모두 증가했으며, 그 중에서 특히 사업시설관리·사업지원서비스업은 사업체 수와 고용인 수 모두 100% 넘게 증가했다. 제조업 사업체 수(-36%)와 고용(-84%)의 감소폭이 가장 큰 것이기는 하지만, 대규모 제조업 본사의 산업분류가 전문서비스업으로 바뀐 것을 감안하면 재개발사업구역에서의 사업체 수와 고용인 수 감소가 두드러진 산업은 도매·소매업이었다. 사업체 규모별로는 10~25인 고용 사업체들을 제외한 모든 규모 사업체들이 뚜렷하게 감소하였다. 전 산업의 총사업체는 3천 9백여 개 9.4%가 감소하였으며, 고용인 수는 1만 5천여 명 3.4% 감소를 보였다. 고용인 수가 큰 폭으로 감소했던 것은 상당한 폭의 증가를 보였던 개별 구역과는 상반된 결과이다. 이러한 재개발사업구역에서 고용인 감소가 얼마만큼 확정적인 것인지는, 현재 진행되는 상당수의 사업 지구가 모두 완공된 이후 감소의 폭을 급격하게 회복할지의 여부에 따라 결정될 것이다.

총 고용인 수의 변화를 보면, 재개발사업구역의 고용회복력은 상당한 수준이다. 절대량에서 1994년부터 1999년의 평균값보다 1만 5천여 명이 줄어들기는 했지만, 2011년에는 1999년까지의 급격한 감소폭을 거의 회복하는 추세이다. 더구나 계산된 감소량은 산술평균이기 때문에 비교 시점에 따라 달라질 수 있다. 도심부 전체의 총사업체 및 총고용인수와 재개발사업구역의 변화를 비교하면, 사업구역이 고용량 증가에 있어 매우 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 그림58에서 보면 사업체 수 감소는 도심부 전체 감소보다 기울기가 급하여 감소의 폭이 평균보다 큰 것인 반면, 1999년 이후 회복기에 사업구역의 고용 증가는 도심전체 증가폭보다 큰 것이었다.(그림59) 재개발사업구역의 고용회복 속도는 도심부 총고용에서 재개발사업구역 고용이 차지하는 비율이 점차 높아지는 것에서도 확인할 수 있다.(그림60)

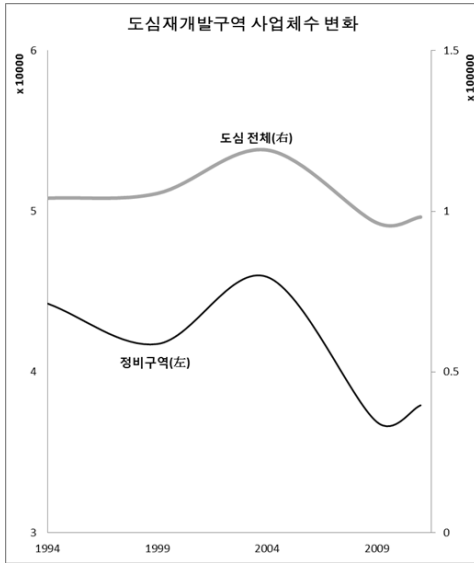


그림 58 도심재개발구역의 사업체 수 변화

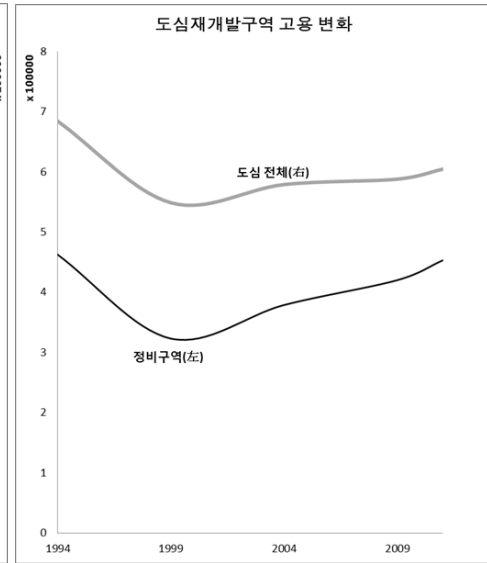


그림 59 도심재개발구역의 고용 변화

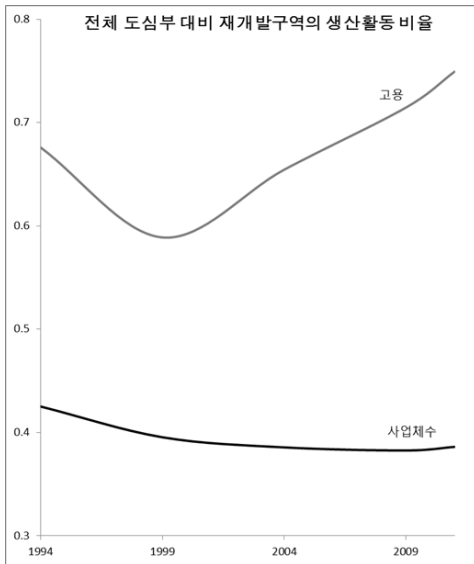


그림 60 도심재개발구역의 생산활동 비중 변화

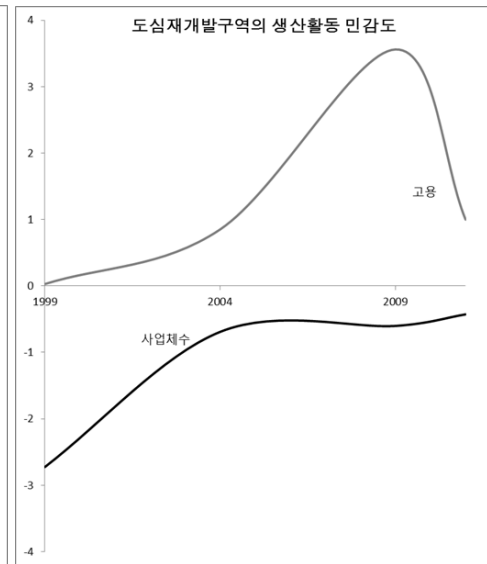


그림 61 도심재개발구역의 생산활동 민감도

이상과 같은 전체 사업체 수와 고용 변화의 경향을 통해 도심재개발사업 구역의 특성을 한마디로 요약하면, 도심재개발사업구역이 도심부 전체보다 경

기변동에 매우 민감하다고 할 수 있다.(그림61) 1994년 이후 1999년까지의 감소 기간에 재개발사업구역에서는 2,522개 사업체가 감소하였는데 당시 도심부 전체로서는 오히려 1,461개 사업체가 늘었다. 같은 기간 재개발사업구역의 고용 감소(139,521명)도 도심부 전체의 감소량(135,606명)을 앞질렀다. 반면 2004년부터 2009년 사이에 재개발사업구역에서는 41,307명의 고용이 증가하여 도심부 전체의 증가량 9,057명보다 월등하게 많았다. 감소 시기에는 도심부 전체보다 고용이 더 많이 감소하며, 증가 시기에도 더 많이 증가하는 것이다. 그것은 도심부의 다른 지역과 비교하여 재개발사업구역 내 생산활동이 경제상황 변동에 더욱 크게 반응한다는 의미이다. 재개발사업구역에는 경기상승기의 생산활동 팽창가능성과 하강기의 위험이 양날의 칼처럼 공존하는 셈이다. 재개발사업구역의 이러한 특징은 재개발되지 않았던 지역이 재개발사업구역의 큰 변동성을 감쇄하는 역할을 한다는 의미기도 하다. 그렇지만 이상의 결과는 구역 전체를 분석단위로 했기 때문에 도심재개발사업이 진행되는 지구와 ‘미시행’ 지구의 변화를 구분하여 다루지 않은 것이다. 따라서 이상의 변화가 전적으로 도심재개발사업이 진행된 곳의 변화라고 할 수는 없다.

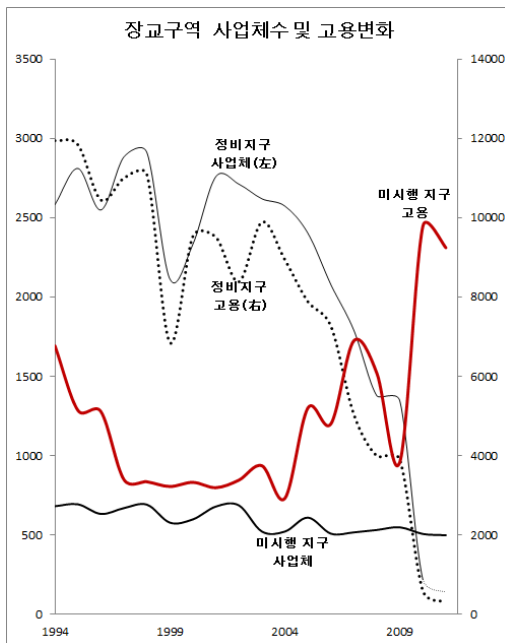


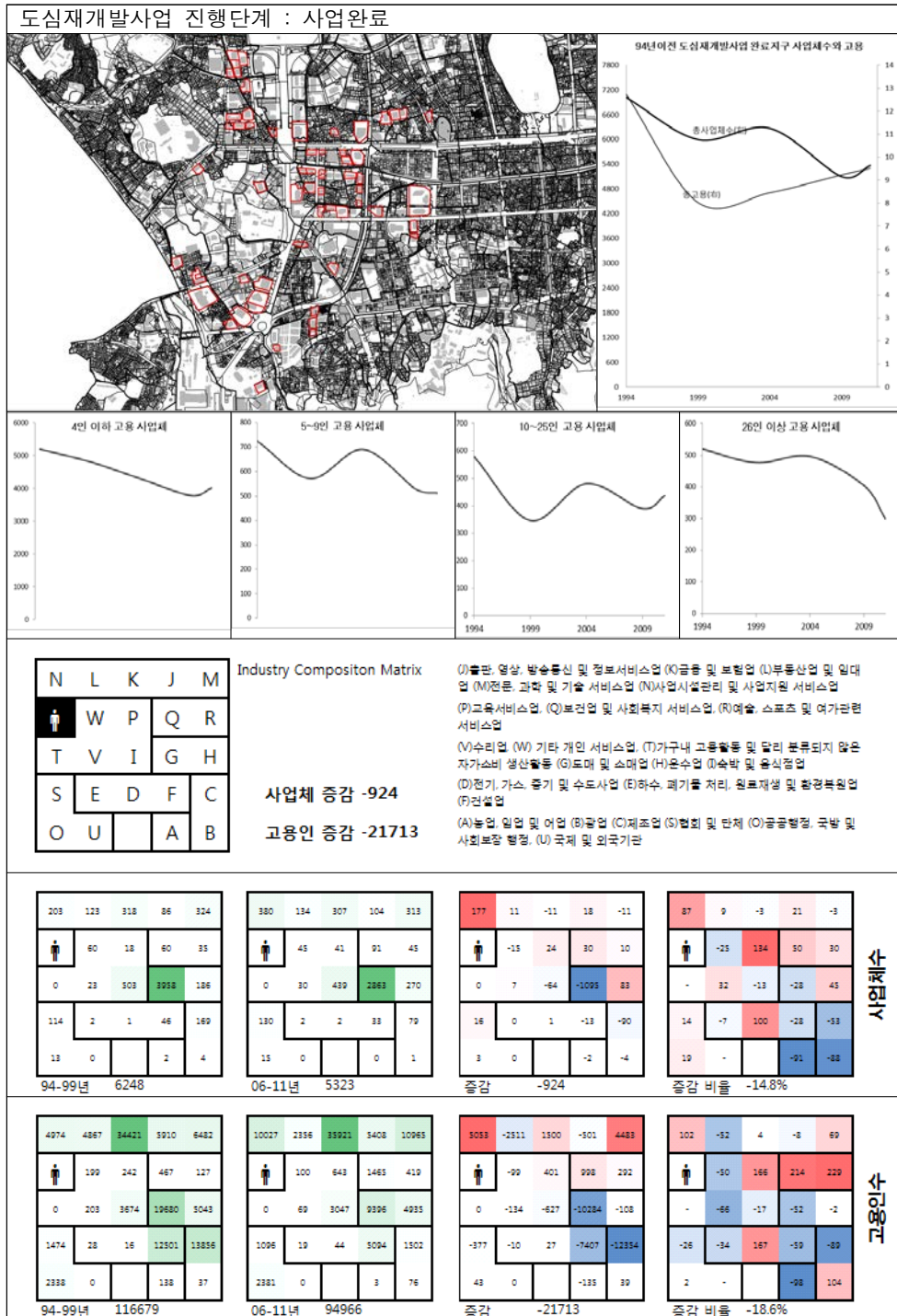
그림 62 장교구역 생산활동 변화

그림62는 장교구역을 도심재개발사업 시행 지구와 미시행 지구로 구분하여 보다 세밀하게 생산활동 변화를 나타낸 것인데, 도심재개발사업(철거 및 건축공사) 시작 시점에 ‘미시행 지구’에서 상당한 폭의 고용 증가가 있는 것을 볼 수 있다. 장교구역의 미시행 지구 산업구성 분석결과에 따라 증가된 이 고용의 상당부분이 재개발사업구역에 공사를 진행하는 한시적 건설업 고용

인력과 공사 관련 활동으로 추정할 수 있을 뿐, 도심재개발사업과의 관련성의 여부는 확실히 판단하기 어렵다. 즉 재개발사업구역 총합의 결과이기 때문에 구역 내에서 기존의 도시형태를 지닌 미시행 지구에서 이루어지는 생산활동이 구분되지 않는 것이다. 따라서 보다 세밀한 지역적 단위로 ‘구역’을 이루는 ‘지구’를 구분하여 볼 필요가 있다.

1994년 이전에 도심재개발사업이 완료된 지구는 관찰기간 동안 도시형태에 변화가 없기 때문에, 이들 지구의 생산활동 변화가 공간의 물리적 형태의 차이에 따른 생산활동의 변화를 보다 정확하게 반영할 것이다. 표21의 내용은 도심재개발사업구역 내에서 1994년 이전에 완료된 모든 지구를 종합하여 생산활동을 분석한 결과이다. 총사업체수의 감소경향이 보다 확연하며 고용규모의 구분 없이 모두 감소하는 추세이다. 고용 증가 시기에도 전체 정비구역에서의 경우보다 회복이 완만하여 1999년 이전의 감소폭을 회복하지 못하였다. 1994년부터 1999년 사이의 평균값을 기준으로 2006년 이후의 생산활동 수준은 14.8%의 사업체가 감소하였고, 2만 여명이 넘는 18.6%의 고용인 수가 줄었다. 이러한 결과는 ‘내수구역’, ‘사직1구역’, ‘신문로1가’ 등 완공 이후 생산활동의 급증을 보였던 개별 도심재개발사업구역의 변화를 상쇄하여서, 앞서 판단을 유보했던 전체 도심재개발사업구역의 사업체 수와 고용인 수가 감소한다는 결과를 확인해준다. 향후 완공될 재개발사업지구에서의 생산활동 증가도 속단할 수는 없으며, 결론적으로 도심부 내에 지정된 도심재개발사업구역은 생산활동의 증가를 촉진하지는 못한 것으로 보인다. 산업 종류별로는 교육서비스업, 보건·사회복지서비스업, 사업시설관리·사업지원서비스업, 예술·스포츠·여가관련서비스업, 운수업 등의 ‘서비스’형 사업체 수와 고용 성장세가 뚜렷하며, 도매·소매업과 제조업, 건설업 등의 사업체 수와 고용이 큰 폭으로 감소했다. 이상에서 확인한 도심재개발사업구역의 전반적인 생산활동 감소 경향을 고려한다면, 앞서 도심부관리계획 대상 경계 내부에서의 생산활동 감소와 경계 외부에서의 증가 경향은 경계 내부에서만 진행되었던 도심재개발사업 구역의 분포와 전혀 무관한 것으로 보이지는 않는다.

표 21 1994년 이전 도심재개발사업 완료지구의 생산활동 변화





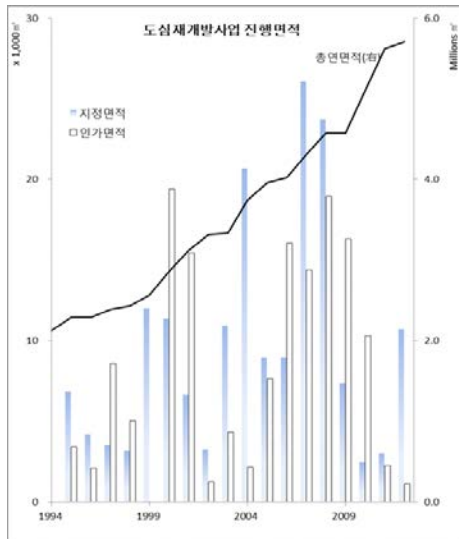


그림 63 도심재개발사업 진행면적

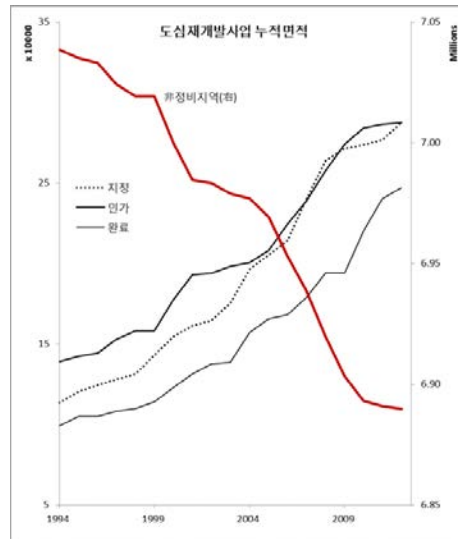


그림 64 도심재개발사업 누적면적

자료: 서울시 도시계획국, 도시환경정비사업현황 2012.12.31. 기준

실제로 도심재개발사업 진행면적은 다른 고용 중심지에서 생산활동이 증가했던 2004년 이후 매우 급격하게 늘어났다. 도심재개발사업이 진행되는 과정에서는 시市정부가 도심재개발사업을 인가하면서 기존 사업체의 이전이 확실해지기 때문에 이 시점부터 해당 구역 내 생산활동은 재개발사업의 보다 직접적인 영향을 받게 된다. 2004년 이후 도심재개발사업 인가면적(약 8만 6천 제곱미터)은 전체 도심재개발사업 지정구역 면적의 31%에 달했으며, 1999년부터의 인가면적은 약 12,8400 제곱미터로 전체 도심재개발사업 지정구역 면적의 46%에 해당한다. 이에 따라 도심부관리계획 경계 내에서 기존의 생산활동이 잔존할 수 있는 비非사업지역의 면적은 급속한 속도로 줄어들었다. 반대로 같은 기간 동안 재개발사업이 완료되어 새로 생겨난 건축물의 연면적이 큰 폭으로 늘어나기는 했지만, 이상에서 살펴본 바대로 도심재개발사업구역 전체의 생산활동 변화는 이때 증가한 연면적에 부응하지 않는 것이었다.

### 7.3 생산활동 증가지역의 도시형태와 산업적 다양성

생산활동이 감소했던 도심재개발사업 구역에 비해, 필동1가, 필동2가, 필동3가, 옥인동, 누상동, 누하동, 익선동, 권농동, 신당2동, 신당3동, 인의동, 연지동, 팔판동, 소격동, 사간동 등에서는 사업체 수와 고용의 증가가 뚜렷하였다.(표22부터 표26) 특히 필동1·2·3가동은 577개(73.9%)의 사업체, 3,295인(47.5%)의 고용이 증가했으며, 옥인동·누상동·누하동은 47개(27.2%) 사업체와 482인(116.8%), 익선동·권농동은 191개(99.0%) 사업체와 592인(69.1%), 신당2·3동은 756개(71.2%) 사업체와 5,150인(117.0%), 인의동·연지동은 613개(85.3%) 사업체와 5,481인(66.3%)의 고용이 각각 늘었던 것으로 이들은 기존의 생산활동 수준에 비해 두드러지게 큰 폭으로 증가한 지역들이다. 이러한 증가폭이 약 10년 전·후의 6년간 평균값을 비교했다는 점을 고려하면, 증가폭이 더욱 늘어난 최근의 생산활동은 더욱 활기를 띤 것이라 할 수 있다.

4인 이하, 5~9인, 10~25인, 26인 이상 등 사업체의 고용 규모와 관계없이 모든 규모의 사업체 수가 증가했다. 이들 지역에서의 증가가 도심재개발구역의 경우와 특히 대비되는 것은 제조업과 서비스형 산업과의 구분없이 다양한 부문의 산업들이 동시에 증가했다는 점이다. 제조업의 증가는 물론이며 ‘JKLMN’ 산업의 증가는 더욱 뚜렷했고 개인서비스업, 운수업, 창작·예술관련 서비스업, 소매업, 음식점업 등의 다른 부문의 생산활동도 증가세를 같이 하였다. 즉 재개발사업구역이 아닌 지역에서의 증가한 생산활동은 사업체의 업종과 규모에서 특정하게 편중되지 않은 것이어서 도심재개발구역에서 특정 산업만 늘어나거나 줄어든 것과는 대조를 보인다.

이들 증가지역의 도시조직은 소규모의 필지가 밀집되어 있거나 소규모 필지와 중규모 이상의 필지가 조합되어(인의동·연지동, 신당2·3동) 있다. 종묘 주변의 인의동·연지동, 익선동·권농동과 경복궁 인근의 팔판동·소격동·사간동은 문화재 주변 관리제도의 영향을 받아 급격한 대규모 도시형태 변화가 비교적 제한되어 있어 생산활동의 변화에 따라 도시조직도 소규모 단위로 변화했던 곳이라 할 수 있다. 필동1·2·3가동은 기존의 제조업 밀집지역 인근의 주

거지역으로서 앞서 언급한 인쇄업 입지의 이점을 가진 곳으로 인쇄업 사업체만 221개가 늘어 421개의 사업체가 밀집하게 되었으며, 고용은 1,190여 명이 늘어 인쇄업이 가장 대표적인 산업이 되었다. 그런데 필동의 인쇄업 집중은 JKLMN에 속하는 각 산업들의 100%가 넘는 증가와 함께 나타난 것이다. 1,000명이 넘는 인쇄업 종사자가 증가했다면 그들이 필요로 하는 음식점, 주점, 은행의 지점, 인쇄업 작업에 필요한 종이 공급, 인쇄물의 운송업, 인쇄물을 필요로 하는 출판, 디자인, 광고 등의 산업들과의 지역적 연계도 늘어났을 것이다. 이점은 생산활동이 지역적인 토대에서 서로 연관관계에 의해 이루어지는 것을 시사한다.

한편 인의동과 연지동을 신당2·3동의 경우와 비교하면, 인의동·연지동의 증가폭이 매우 큰 것임을 알 수 있다. 인의동·연지동에서 증가했던 사업체 수는 513개로 신당2·3동의 756개에 비해 적은 것이었지만, 고용의 증가폭은 5,481인으로 신당2·3동의 5,150인을 능가했다. 특히 신당2·3동의 면적에 비하여 매우 좁은 공간에서의 변화인 점을 고려하면 인의동과 연지동에서의 증가는 매우 집적도가 높다고 할 수 있다. 인의동·연지동의 산업구성 Matrix를 보면, 큰 폭의 고용인 증가는 2,000여명이 넘는 수상운송부문의 대기업과 기존 400여 개에서 1,100여 개 이상으로 늘어난 4인 이하 고용사업체의 증가가 동시에 일어났던 결과임을 알 수 있다. 인의동·연지동이 소규모 사업체들과 대기업이 함께 있는 지역으로 변모한 것인데, 이는 대규모의 필지와 소규모 필지가 공존하는 것과 상응하는 것으로 보인다. 만약 그러한 상응관계가 일반적인 것이라면, 도시조직을 구성하는 필지 및 건물 크기Scale의 조합이 그 공간을 점유하는 생산활동을 구성하는 산업의 종류와 고용 규모의 다양성 정도를 뒷받침하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 즉 생산활동과 도시형태의 관계에 대하여, 어떤 지역의 도시형태가 생산활동의 제도 환경으로서 해당 지역 내 산업의 다양성 정도를 조절하는 역할을 지닌 것으로 확인할 수 있는 것이다.

표 22 필동1가·2가·3가동의 생산활동 변화

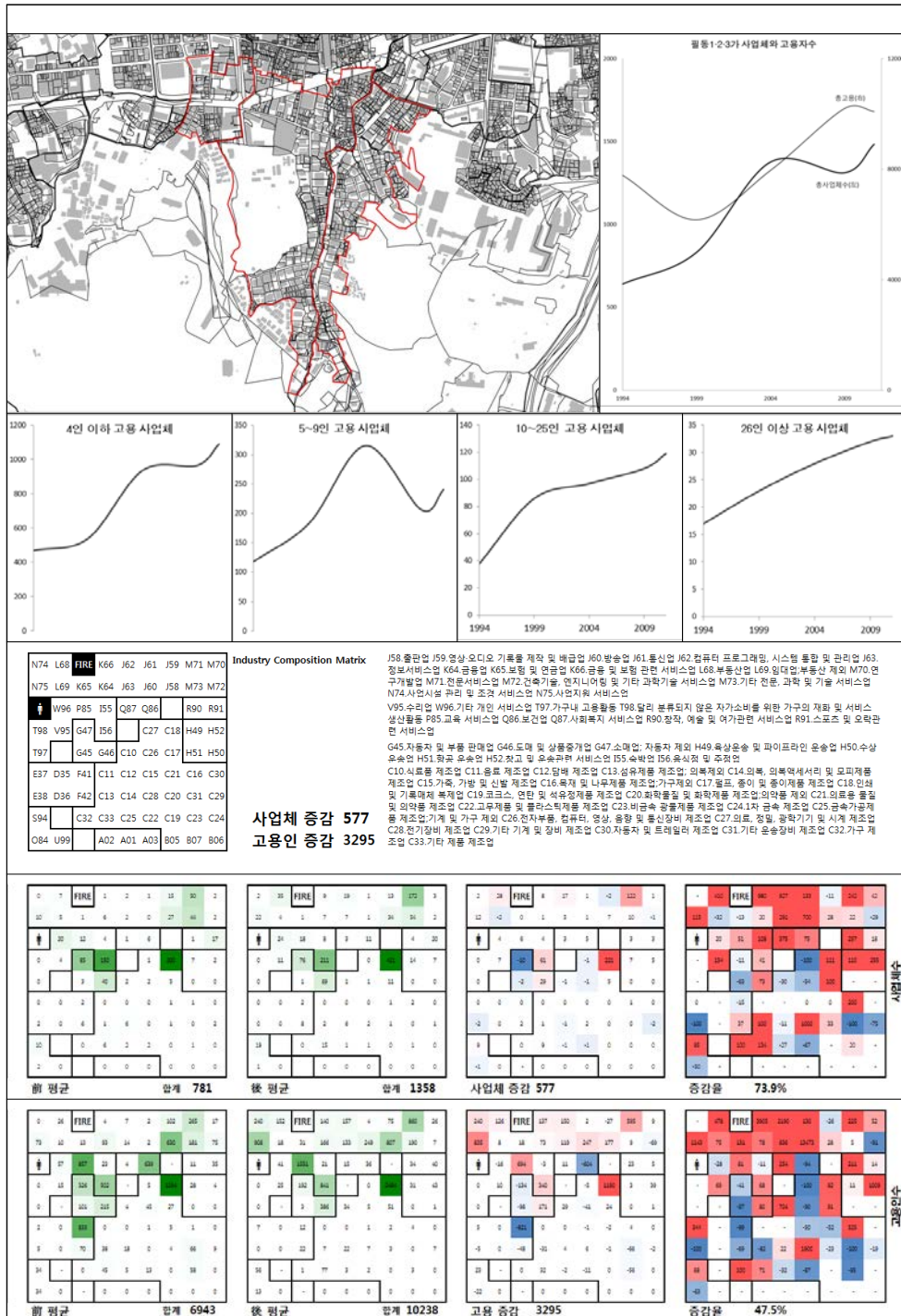


표 23 옥인동·누상동·누하동의 생산활동 변화

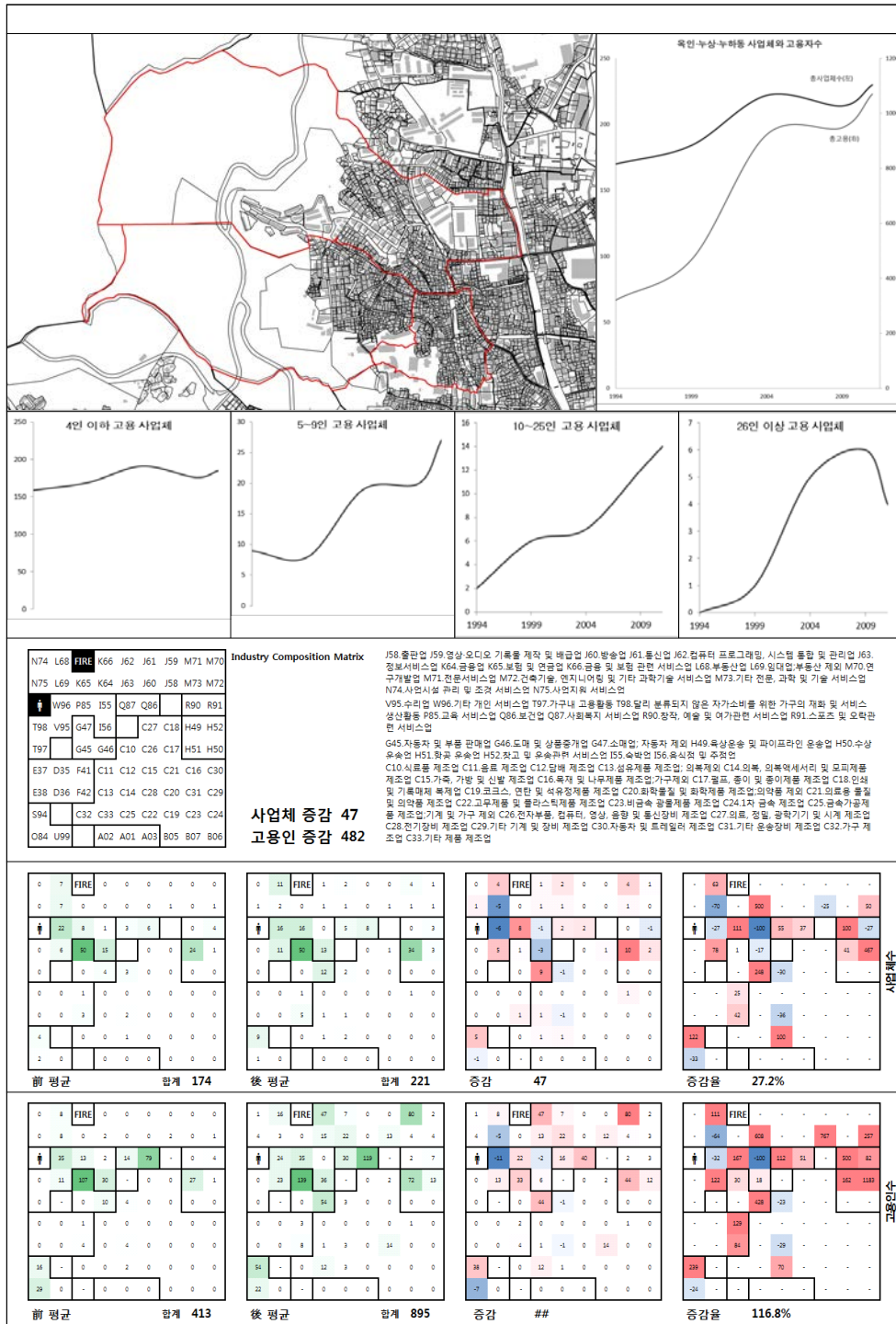


표 24 익선동·권농동의 생산활동 변화

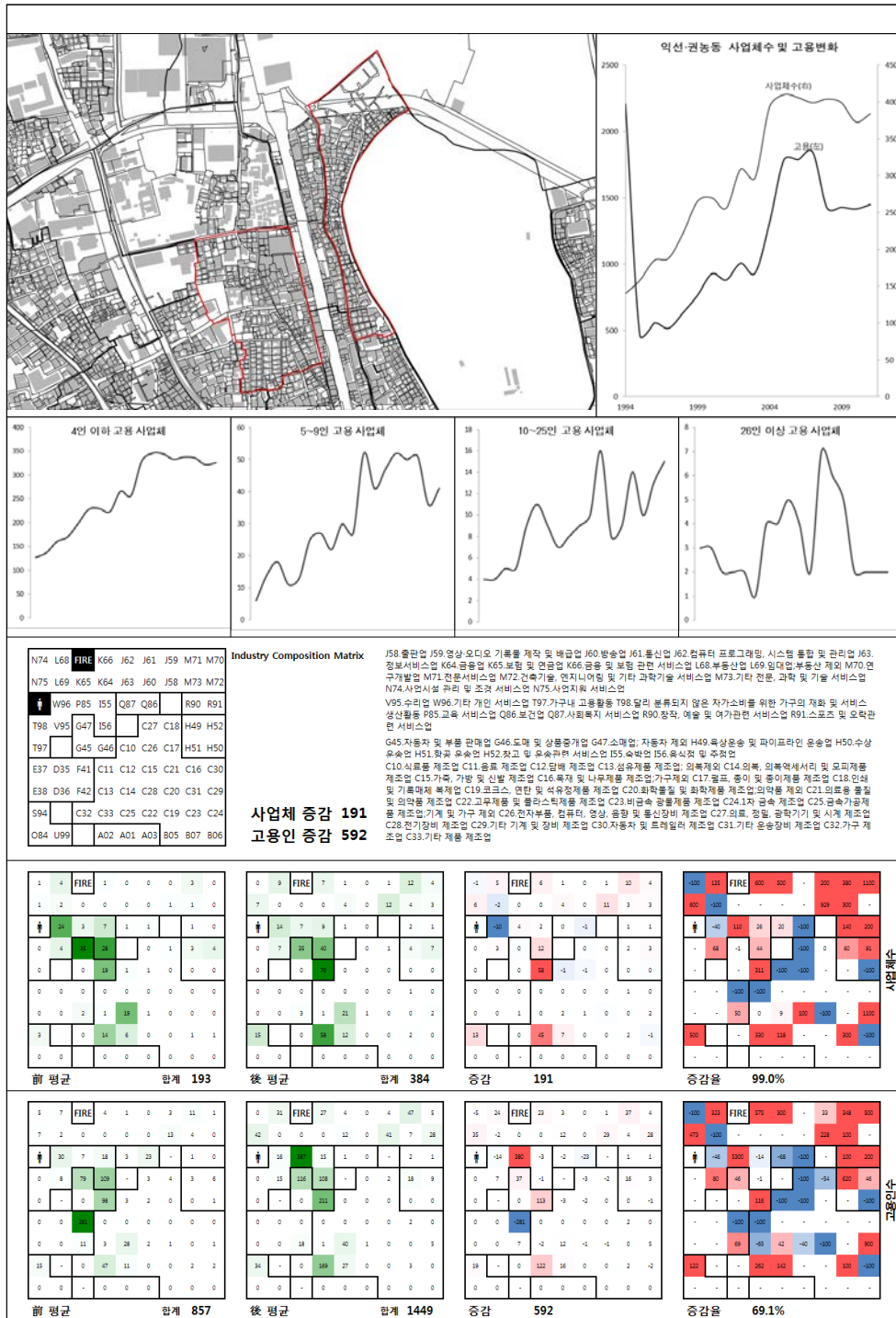




표 25 신당2동·3동의 생산활동 변화

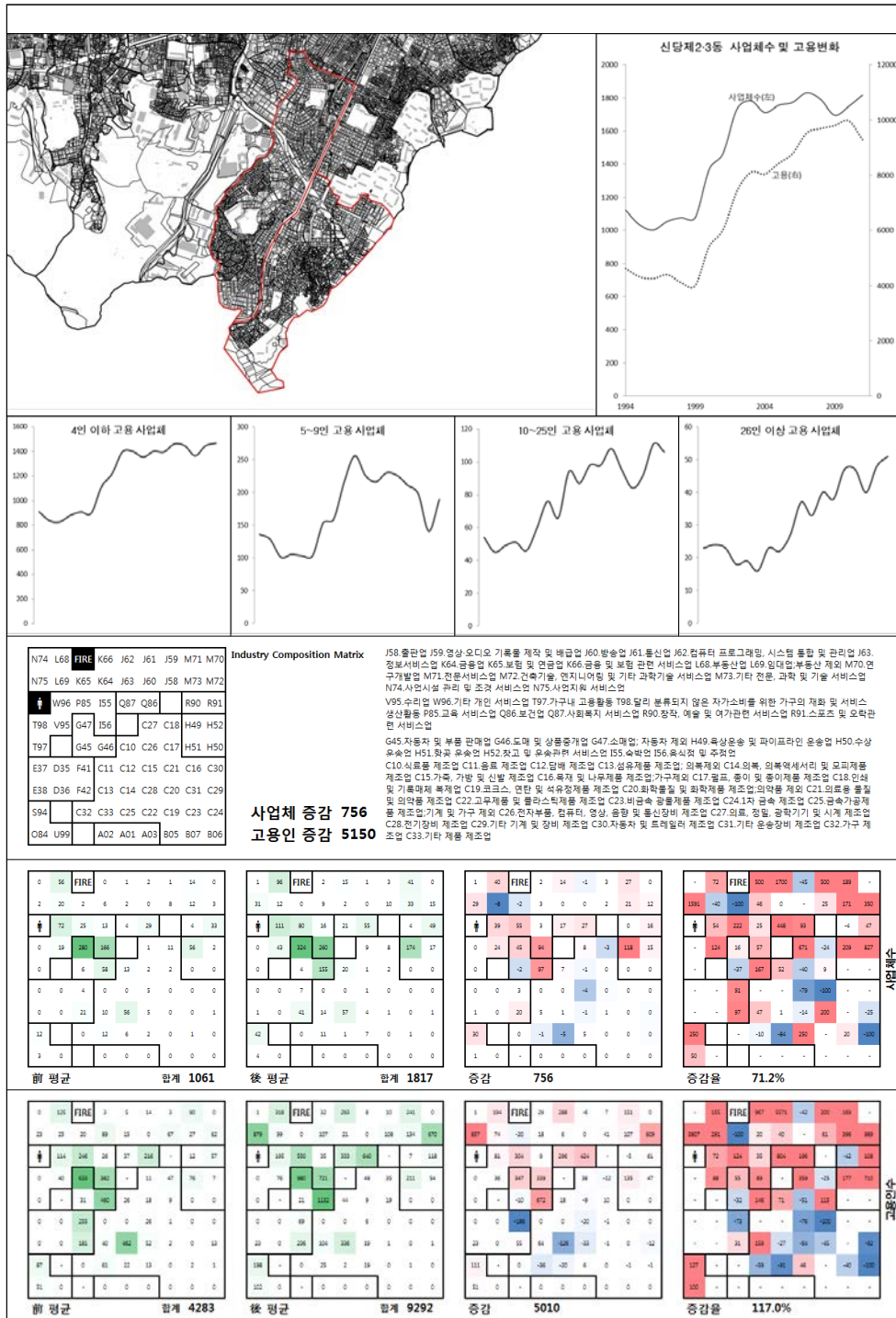
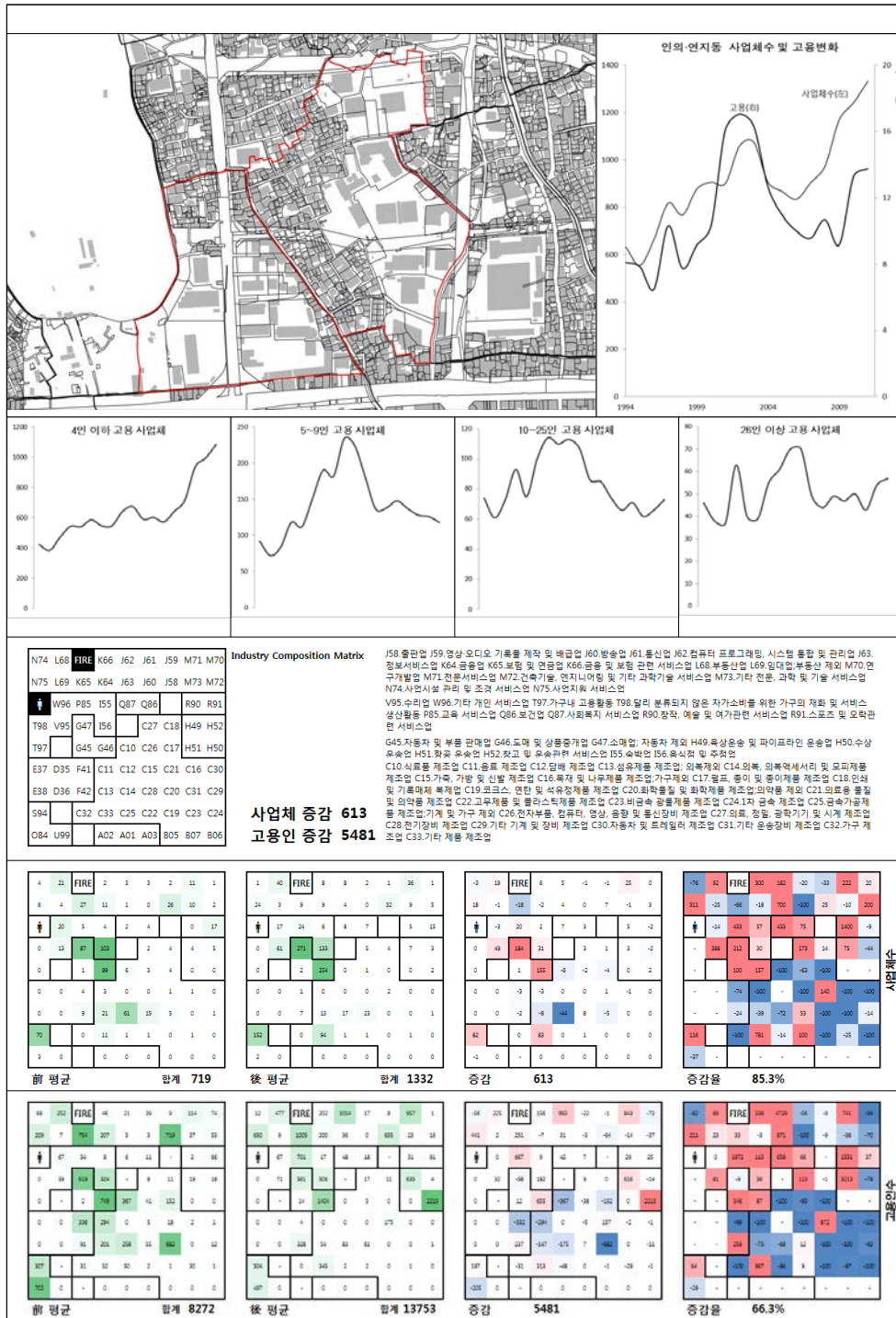


표 26 인의동·연지동의 생산활동 변화





## 7.4 도심재개발사업의 제도 환경

이상 1994년부터 2011년까지의 서울 도심부의 생산활동 변화에 대한 분석결과를 서울 도심부의 주요한 도시형태 변화로서 도심재개발사업에 따른 생산활동의 변화일 수도 있겠지만, 도심재개발사업 스스로가 다른 요인의 영향 없이 독립적인 변화 경로를 가졌던 것은 아니다. 도시형태와 그것을 생산조건으로 삼는 생산활동의 관계를 전제로 할 때, 도심재개발사업도 그것을 점유할 생산활동과의 관계 속에서 이루어졌던 것으로 생각할 수 있다. 그리고 서두에서 언급했던 대로 도심재개발사업도 공간 자체를 만들어내는 생산활동의 하나이기 때문에, 그 과정에 영향을 미치는 제도 환경에서 분리될 수 없다. 즉 도심재개발사업으로 인한 서울 도심부 도시형태의 변화는, 사업 완료 이후 재개발사업으로 만들어진 공간을 점유할 생산활동과의 연관과 새로운 공간의 생산에 영향을 미치는 조건이라는 두 가지 차원의 제도 환경을 고려하여 이해해야 한다.

1990년대 후반으로 접어들면서 도심재개발사업은 더 작은 수의 필지로 구성된 소규모 지구로 분할되어 진행<sup>68)</sup>된다. 그러한 변화는 재개발사업을 실행할 주체와 완료된 이후에 그 공간을 사용할 주체에 관련하여 도심재개발사업을 둘러싼 제도 환경이 그 전의 시기와 달라졌던 것에서 비롯되었다. 중구를 대표하는 원로元老 서울시 의원의 다음과 같은 언급 중에서 그 내용을 확인할 수 있다.

“이 중구는 내가 쪽 지켜보니까 도심재개발법을 고쳐야 해요. 종로 중구는 도심재개발법이라고 해서 1,800평을 확보해야 개발 허가를 해주거든요. 그러다 보니 지금 을지로4·5가에 가면 정말 옛날 일본식 집들이 있다고, 지금 중구에는 30층이니, 40층 건물 지어봐야 국내 **중소기업 사무실밖에 안 되거든**. 지금 국내 중소기업들이 거의 쓰러져 가는데, 이 사람들이 들어가서 사무실 유지를 못해요. 지어도 빈집이기 때문에 **도심재개발을 해제시켜 100**

---

68) 2010년 <2020 서울시도시및주거환경정비 기본계획>

평 이상, 10층 이상 필요한 것을 짓도록 도심재개발법을 바꾸어 놓으면 자기에게 맞도록 개발해 쓸 텐데 참 아쉬워요. 10층 이상만 지으라고 하면, 10층 이하의 안 짓기 때문에 지금 중구가 떨어져요....들어보면 주민들 불만이 많아요. 1,800평을 확보해야 개발을 하니 무슨 수로 그걸 확보합니까. 이 비싼 땅 평당 1억짜리를 1,800평을 어떻게 매입합니까? 그러지 말고, 100평 이상, 10층 이상 정도로 현실 생활에 맞게 지어야 합니다.” (이문식, 제2대 서울시의회 의원, 「서울, 나는 이렇게 바꾸고 싶었다」, p.159)

이상의 언급은 중구의 경제주체들이 대부분 재개발사업을 스스로 진행할 정도의 능력을 가진 규모가 되지 못하며, 재개발사업으로는 이들이 필요로 하고 비용을 감당할 수 있는 공간이 만들어지기 어렵다는 것을 지적한 것이다. 이점은 도심재개발사업과 관련된 주체에 대해서 환기喚起해보아야 하는, 생산 활동과 관련된 문제의 실마리이다. 도심재개발 도입 초기와 기존에 완료된 대부분의 도심재개발사업의 주체들은 큰 규모의 사업을 실행할 자금력을 가진 대기업이나 금융회사들이었으며, 재개발사업이 완료된 건물의 최종사용자이기도 했다. 그런데 이후의 문제는 서울 도심부에 지정된 재개발구역의 지구 수가 그러한 능력을 가진 주체의 수를 훨씬 증가하는 규모라는 것에 있다. 2009년 12월 말 현재 지정된 도심재개발사업 지구는 도심부만 289개이며, 도심재개발사업 구역으로 지정된 마포, 청량리, 영등포, 용산 등의 부도심까지 합하면 총 493개에 달한다.<sup>69)</sup> 또한 도심부의 도심재개발사업으로 공급되는 신축 건물은 부동산 임대시장에서 강남·서초구, 여의도의 개발사업과도 그 수익성을 경쟁해야 하는 처지이다.

따라서 단일 주체가 재개발사업을 진행하는 것은 그 전에 비해 희소한 경우가 되었으며, 지가가 오른 도심부 재개발사업의 특성 상 동원되는 자본의 큰 규모 때문에 사업시행의 주체가 집단화되어야 하는 조건이 되었다. 거기에 더해 사업완료 이후 완성된 건물의 사용자도 큰 규모의 단일 사업체가 아닌 중소규모의 사업체 집합일 가능성이 커졌다. 즉 건축되는 건물은 소유주와

---

69) 2010년 <서울시 도시및주거환경정비기본계획>, p.10

사용자가 동일한 자가自家 건물로서보다는 다양한 사업체로 임대되어야 하는 조건이 된 것이다. 도심부에 존재할 보다 다양한 생산활동의 주체를 임차자로서 고려하지 않을 수 없다는 의미이다. 결국 이후에 진행될 도심재개발사업은 생산활동의 구성과 변화에 그 진행의 여부와 속도가 종속될 가능성이 점차 커졌다고 할 수 있다.

그런데 도심부 생산활동의 대부분은 중·소사업체들로서 그 산업적 구성은 여전히 도심부에 밀집한 도매·소매업과 제조업이 큰 비중으로 포함된 것이다. 이들이 재개발사업으로 만들어진 공간을 점유할 수 있는 비중은 매우 제한적이며, 또한 앞의 분석 결과에서도 살펴본 바와 같이 신산업 부문의 사업체라 하더라도 반드시 재개발사업으로 만들어진 건물로 입주하지는 않는다. 산업구조 변화에 따라 도심부의 생산활동과 구성이 변화할 것이지만 기존의 생산관계를 구성하는 사업체들의 생산활동이 단기간에 전면적으로 바뀌기는 어렵다는 점을 고려하면, 향후 진행될 도심부의 도시형태 변화는 이러한 도심부 생산활동의 특성을 어떤 방식으로든 반영하는 것이어야 하는 것이다.

도심재개발사업이 제한을 받는 보다 근원적인 제도 환경은 도심부 자체의 도시형태 조건이다. 재개발사업은 기존의 공간을 새로운 형태로 바꾸는 것이는데, 기존의 공간이 가진 형태, 특히 재개발사업구역 내에 포함된 필지의 크기와 수는 새로운 공간의 ‘생산비용’에 영향을 줌으로써 재개발사업이 진행되는 여부에 근원적인 영향을 준다. 필지의 크기와 수는 물리적인 형태요소이지만, 그것과 관련된 경제 주체의 권리 관계가 도심재개발사업의 생산비용 중 비중이 큰 거래비용에 직결되기 때문이다.

재개발사업의 초기 비용은 재개발조합 결성에서부터 토지 및 건물의 가치 측정, 권리자들의 합의 과정, 개발 이후 지분의 배분 방법 및 그 과정 중에 발생하는 비용 등의 부담 등에 대한 결정 과정에서 발생한다. 그것은 아무리 작은 필지라도 예외 없이 모든 필지에 대해서 같은 경로를 거친다. 따라서 구역 내 토지·건물의 소유권, 임차인, 담보인 등의 권리권자가 많을수록 기존의 권리를 새로운 권리로 재조정하는 거래비용은 기하급수적으로 증가한다. 서울 도심부의 재개발사업은 소규모 필지 집합을 대상으로 진행되었기 때문에, 하

나하나의 필지에 복잡하게 얽힌 권리 관계를 정리하는 과정에서 해당 구역 전체 필지의 개수가 많을수록 거래비용이 폭증할 것이었다. 따라서 거래비용을 줄이기 위한 노력은 세금면제와 사업자금, 예치금 등의 직접적인 금융지원책보다는 권리 주체의 수를 줄이고 권리 관계의 조정을 빠르게 하는 것이 더욱 핵심적인 조치였던 것이다. 가장 먼저 1971년에 토지분할을 막아서 토지주의 수가 늘어나지 못하게 하는 조치를 실시했으며, 단위 사업으로서 진행하기에 적당한 규모로 필지수를 줄여서 재개발을 시행하도록 ‘지구’ 분할시행제도가 그 다음인 1981년에 시행되었다. 1983년의 무차별적인 토지 수용권 부여는 ‘강제철거’의 물리력까지 포함한 법적인 강제수단으로 거래비용이 가진 마찰력을 소거해버리는 극단적인 방법이었다. 이에 반해 금융지원 조치는 대부분 특정시기에 사업을 촉진하도록 하는 한시적인 조치였다.

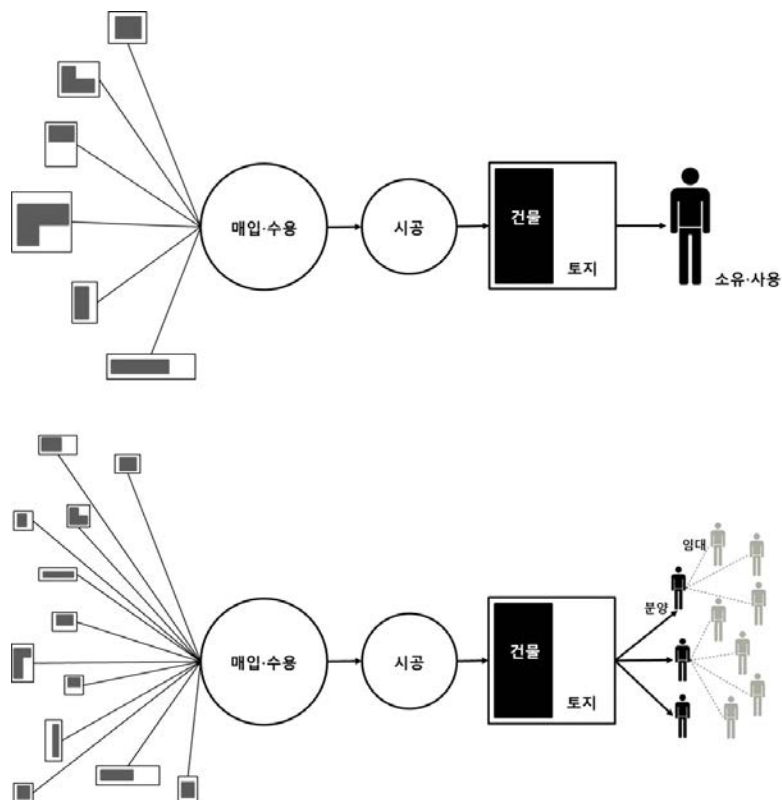


그림 65 도시형태 및 생산활동과 관련한 재개발사업의 거래비용 변화

제도주의 경제학 이론 중 ‘거래비용 이론’은 단위 경제활동의 총생산비용을 ‘변환비용’ (물질의 크기, 중량, 화학적 구성, 지리적 위치 등의 물리적인 속성 자체를 바꾸는데 소요되는 비용) 외에 ‘거래비용’(만들어진 생산품에 대한 사용권, 사용하여 소득을 얻을 권리, 배제권 및 교환권 등의 재산권을 ‘정의’하고 ‘보호’하고 ‘집행’, ‘감시’하는 비용)으로 구분하고, 그 중 생산활동에 영향을 미치는 거래비용의 역할에 주목한다.(North, 1990) 권리를 정의하고 보호, 감시, 집행하는 비용은 근본적으로 생산에 투입되는 자신의 자원이 어느 정도의 가치를 가진 것이며 변환 이후에 자신이 얻을 수 있는 이익이 얼마만큼 될 것인지를 판단하는 ‘정보’를 토대로 하므로, 결국 총거래비용은 그 본질적인 토대로서 정보비용을 포함한다.(Coase, 1960)

재개발사업의 생산비용은 기존 도시형태를 구성하는 필지와 건물 및 새로운 건물의 금전적 가치를 평가하는 정보비용과 권리 주체들이 그것에 합의하고 권리를 이전하는 거래비용, 그리고 물리적 형태를 바꾸는 공사비용의 총합으로 이해할 수 있다. 따라서 ‘입체환지’라는 표현이 지적하듯이, 필지와 건물이 바뀌는 도시형태 변화의 표면 내에서 해당 공간의 권리 관계를 재구성하는 것이 도심재개발사업의 보다 근본적인 실체라 할 수 있다. 권리 관계가 복잡할수록 그것의 재편을 위한 비용은 증가할 것이며, 재개발사업구역에 포함된 필지의 크기와 수는 권리 관계의 복잡성 정도와 직결된다.

서울 도심부의 재개발사업에 대한 관련 법제와 정부 조치의 역사적인 변화는 재개발사업이 공간의 물리적 형태에 의해 조직된 권리 관계의 재편이라는 사실을 잘 보여준다. 재개발사업 도입 시기부터 현재까지 정부가 서울 도심부에서 재개발사업을 촉진하기 위해 실행했던 조치들은 그 내용에 따라 몇 가지로 분류할 수 있다.(표27) 사업 시행자로 하여금, 첫째 ‘거래비용’을 줄일 수 있도록 하는 것, 둘째 ‘변환비용’을 줄일 수 있도록 하는 것, 셋째 수익을 확보할 수 있게 해 주는 것, 마지막으로 자본과 실행력을 갖춘 주체의 참여를 확대하는 것 등이다. 역으로 해석하면 이 네 범주의 개념들은 재개발사업을 무리 없이 진행하기 위한 조건이 된다. 즉 재개발사업은 충분한 자본과 실행력을 가진 주체가 거래비용과 변환비용이 적고 수익이 보장될 때 진

행하는 것이다. 재개발사업을 상품으로서의 공간을 만들어 내는, 즉 “공간의 생산” 과정으로 볼 때 이 네 가지 범주들이 생산과정 진행여부와 속도에 개입한다.

표 27 재개발사업의 진행속도를 높이기 위한 조치들의 분류

거래비용 감소	변환비용 감소	수익 보장	시행주체 확대
<ul style="list-style-type: none"> <li>토지 및 건물 수용권 자격 확대</li> <li>구역을 몇 개의 사업지구로 분할</li> <li>토지분할 허가제<sup>70)</sup></li> <li>관련 세금 면제</li> <li>자금 융자 알선</li> <li>사업비 예치 비율 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>접근로 등 기반시설 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제한 용도의 예외적 허가</li> <li>용적률 인센티브</li> <li>높이 제한 완화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국토지공사의 참여</li> </ul>

네 범주 중, 수익을 보장하기 위한 조치는 재개발사업의 시행 주체가 자신이 얻을 장래 수익에 대한 ‘불확실성’을 없애는 데 기여하는 것으로 본질적으로는 시행자의 행위가 어느 정도의 가치를 얻을 것인지에 대한 확정적인 정보를 제공한다. 그리고 도심재개발사업을 실행할 수 있는 주체로 한국토지공사를 허용하게 된 것도 다수의 구성원을 가진 재개발 조합에 비해 단일주체를 세움으로써 권리관계를 조정하는 과정의 거래비용을 줄이는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 재개발사업을 촉진시키기 위한 정책적인 조치들은 거의 모두 거래비용을 줄이기 위한 변경이었다고 할 수 있다. 재개발사업이 대개 다수의 참여자 사이에 있는 복잡한 거래 관계를 조정하는 작업 후에 단일한 공간 변환작업이 이어지는 것으로, 그 과정의 속도를 재촉하는 방법은 변환비용보다는 거래비용을 줄이는 것에 집중될 수밖에 없었던 것이다.

70) 도시계획법[시행 1971.7.20.] [법률 제2291호, 1971.1.19., 전부개정

## 8. 결론 및 시사점

강남 등 다른 고용 중심지의 성장에도 불구하고 여전히 서울의 도심부는 가장 많은 사업체들이 모여 있다. 그만큼 도심부가 생산 주체들이 필요로 하는 중심성을 유지하고 있기 때문일 것이다. 특히 다른 업종에 비해 소규모 제조업 사업체들이 도심부에 밀집하는 경향은 지속적으로 뚜렷해지고 있다. ‘부적격’으로 규정되었던 100년에 달하는 긴 기간 동안, 정부 정책이 입지를 규제하고 도심부에서 배제하려 했던 노력을 무색하게 하는 현상이다. 그러나 현재의 도심부 제조업이 만들어내는 생산품의 구성이나 업종의 특성은 과거와 다른 것이다. 과거 이전 대상으로 지정되었던 인쇄업은 이제 ‘도심형 산업’으로 불리며, 다른 제조업에 비해 월등히 증가하고 있다. 다른 제조업 사업체도 도·소매업과의 구별이 어려워지며 기계를 만드는 제조업마저도 제조‘서비스’업으로 불러야 할 만큼 생산활동의 성격은 질적으로 변했다.

도심부에 존재하는 제조업의 구성과 체질이 변화한 것은 1990년대 중반 서울의 전체 산업 생산액에서 제조업의 생산비중이 최고점이던 시기 이후부터이며, 변화는 매우 빠르게 진행되었다. 1994년 도심부의 제조업 고용특화 지수는 0.767로서 당시 도심부는 서울의 제조업 고용평균(1.0)에 비해 밀집된 곳이 아니었다. 1999년에서야 1.008로 제조업 특화가 시작되었다고 할 수 있지만, 이후에 특화 경향은 매우 빠른 것이어서 사업체 수 기준으로는 2011년 1.48로까지 심화되었다. 이른바 후기산업사회형 생산활동이 제조업 생산액을 추월했던 시기 이후부터 오히려 도심부는 제조업으로 특화가 가속되었던 것으로, 서울 전체의 제조업 사업체 수가 조금씩 줄어들고 있는 상황에서 유독 도심부에 소규모 제조업이 집적되어 있는 결과이다. 도심부의 제조업에 대해서 적극적인 이전 조치가 있었던 1970년대보다 산업구조 전환이 더욱 진행된 시기임에도 도심부에는 제조업 밀집이 지속되는 것이다. 그만큼 전체 생산활동의 연계체계가 스스로 자신을 조직하는 힘은 제조업을 배제하려던 정부 정책의 효과보다 크고 지속적인 것이었다.

이 독특한 현상에 대해 기존 산업사회의 잔재가 도심에 남아있는 것쯤으로

생각할 수도 있겠지만, 모든 산업 부문 생산활동 전체가 서로 연계되어 변화한다는 생산관계의 자율성을 더 중요하게 고려한다면, 전통적 제조업이 잔존하는 가운데 산업구조 전환에 호응하는 ‘새로운 제조업’이 일부 형성되는 가능성을 보이는 모습으로 이해할 수도 있을 것이다. 이점을 명확하게 판별하기에는 생산활동의 변화가 충분하지 않으며 연구에서 밝혀진 근거도 부족하다. 그러나 만약 현재와 같은 제도 환경이 지속되는 것을 전제로 하면, 산업구조 전환이 진행되더라도 도심부에서 제조업이 사라질 것이라고 보기는 어렵다고 말할 수 있다.

본 연구는 이상의 제조업 밀집과 지속 현상에 대한 질문에서 시작하여, 서울 도심부의 생산활동이 변화되어온 과정에서 정부 정책 및 도심부의 도시형태의 역할에 특히 주목하였다. 이론적으로는 정부 정책과 도시형태를 생산활동에 영향을 주는 생산조건으로 가정하고, 서울 도심부 생산활동의 변화를 그들 생산조건과의 상호작용 과정으로 설명하였다. 도심부의 생산활동은 이러한 조건들로부터 독립적인 것이 아니라, 조건들의 영향을 받고 스스로 조건들을 재구성하면서 변화해왔다. 생산활동과 생산조건이 상호작용을 통해 서로를 규정하면서 변화하는 것은 주체의 행위와 사회 구조가 상호작용하면서 변화한다는 관점의 제도주의 이론의 설명에 상응하는 것이기에, 이들 생산조건은 생산활동의 ‘제도 환경’으로서 개념화될 수 있다. 본 연구는 이러한 제도주의적 접근을 통해 도심부의 제조업 지속과 밀집이 심화되는 과정, 정부 정책이 도심부의 생산활동을 기획하려 했던 의도와 그것이 생산활동 변화에 가져왔던 효과, 기획 의도와 실제 효과의 차이, 도심재개발이 생산활동에 미쳤던 영향 등을 살펴보았다.

도시형태를 생산활동의 제도로써 규정하는 것은 공간의 물리적 형태를 일종의 물질적 제도로써 정의하는 것으로, 기존의 제도주의 이론이 주로 다루어 왔던 비물질적 제도의 개념을 확장한 것이다. 이런 개념의 확장에 의해서 도심부라는 국지적인 영역에서 개별 생산활동의 구체적인 위치를 결정하는 요인에 자원, 비용 요소 외에도 그 생산활동이 점유하는 공간의 물리적인 형태인 필지와 가로, 건물이 구성하는 도시조직을 포함할 수 있게 된다. 그리고 도심부 전체의 생산활동도 개별적인 생산활동 입지의 총합, 연계망, 그리고 도심부에 중심성을 부여하는 형태적 요소인 도시구조에 의해 조직되는 것으로 이해할 수 있다. 용



도지역제의 내용과 정부 정책을 포함하여 도심부의 도시형태를 제도로서 고려하면서, 특히 소규모 제조업이 도심부에서 지속되고 밀집이 심화되었던 원인과 제조업 사업체 위치가 집합적으로 변하는 과정 등을 설명할 수 있었다.(그림66)

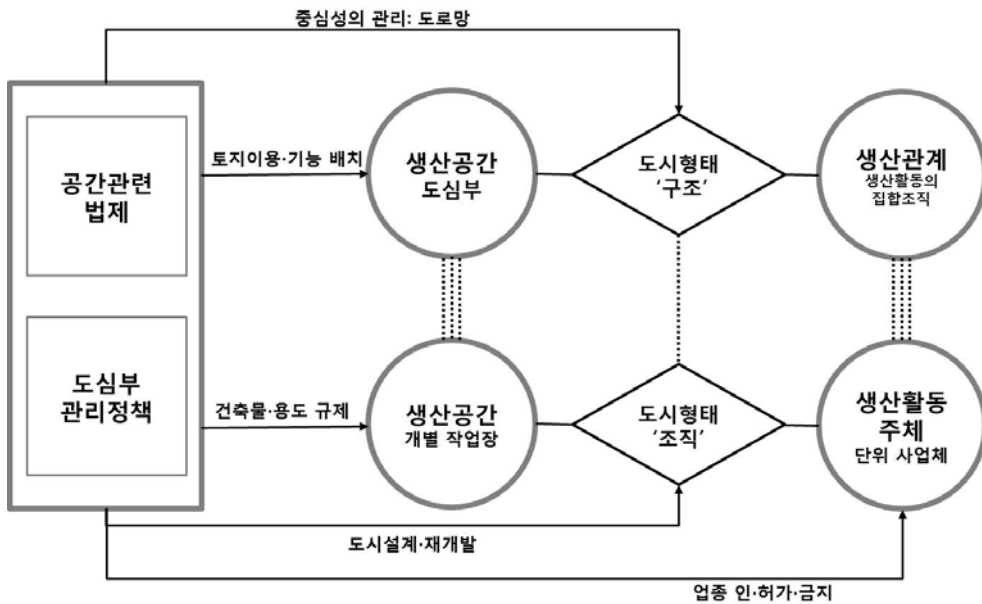


그림 66 서울 도심부 도시형태 및 생산활동 변화의 제도주의적 이해

서울 도심부에 대한 정부 정책은 그곳의 도시형태와 함께 도심부에 존재할 기능으로서 생산활동의 종류와 위치를 직접 기획하고 조정하려는 것이었다. 도로망 구축으로 형성되었던 도시구조의 중심성과 도심재개발사업으로 바뀌었던 필지와 가로 도시조직, 즉 두 가지 수준의 도시형태에의 개입 결과는 정책이 기획했던 의도가 전반적으로 실현된 것이라고 평가할 수 있다. 그러나 재구성하려 했던 도심의 기능은, 기능을 담당하는 생산활동들이 스스로의 관계를 조직하는 자율성으로 인해 정책의 기획대로 조정되지는 않았다. 서울 도심부에 대한 정부 정책의 동기는 생산활동의 재배치 자체만을 목적으로 했던 것은 아니었다. 인구와 생산활동을 도심부에 집중하게 하는 중심성을 서울 전역으로 분할·해체하는 것과 도심부의 물리적 환경 개선을 동시에 추진하려 했던 것이다. 도심부

에의 생산활동 밀집은 한성부 시기부터 그 연원을 찾을 수 있으나, 현재 서울의 중심성은 일제강점기 도로망 계획과 방사선형 도로체계가 1975년까지 실현되면서 단일핵으로서의 도심부가 구조적으로 완성된 결과였다. 중심성 때문에 발생하는 서울로의 인구집중과 도심부의 혼잡 등 당시의 도시문제 해결이 정부 정책의 최우선 동기이기는 했지만, 정책이 기준으로 삼았던 ‘계획’은 온전히 “순화”된 “중심기능”이 구역별로 집단화되어 배치된 모습을 이상적인 도심부로 인식했다.

그러나 서울 도심부를 구성해왔던 기능들은 계획가들이 이론에 의해 ‘도심기능’으로 정의했던 것과는 다른 것이었다. 이론상의 도심기능과 실제 서울 도심부를 구성했던 기능들의 차이는, 도심부에서 “부적격” 기능을 없애고 “적격” 기능을 전면적으로 재배치하는 계획을 수립해야 할 당위가 되었다. 이론과 현상의 차이는 서울의 도심부가 가진 문제였지, 현상을 설명할 수 없는 이론이 가진 문제로는 인식되지 않았다. 계획 개념으로서 도심부의 ‘기능’은 ‘토지이용’, 건축물의 ‘용도’, 사업체의 ‘업종’과 동일한 대상을 지칭한다. ‘기능’은 유기체인 도시 전체를 위해 일부분인 도심부가 담당할 역할이라고 인식하는 것이며, ‘용도’와 ‘토지이용’은 계획에 의해 결정된 그것의 역할이다. 따라서 이들 개념은 도심부를 구성했던 생산활동의 주체를 “기능”을 담당해야 하는 고정된 부속으로서 배치의 대상으로 대할 뿐, 자율적인 능력과 독립적인 판단에 따라 변화하는 주체로 인식하지 않았다. 도심부에 대한 계획은 도심부 생산활동의 동태성과 그것에 관련되는 도심부의 구체적 특성에 접근할 필요가 없었던 것이다.

도심재개발사업은 도입 초기에 도심부의 ‘입체화’를 목표로 한 것이었지만, 기존 생산활동을 철거하고 도시조직의 형태를 바꿈으로써 생산활동의 종류를 선택적으로 대체했던 것으로 도심부 기능 배치의 수단으로 사용되었으며, 부적격 사업체 이전 시도에 비해 상대적으로 효과적이었다. 도심재개발사업은 그 내부를 점유할 생산활동의 환경을 만드는 것이기도 하지만, 그것 자체가 상품으로서 공간을 만들어 내는 생산활동이기도 하다.(Lefebvre, 1974) 만들어지는 공간이 대규모의 단일한 것이고 점차 임대를 목적으로 하는 것으로 바뀌고 있어서, 사용자의 필요에 따라 형태를 변화시킬 수 있는 유연성은 제한적이었다. 따라서 도심재개발사업을 생산활동의 자율적인 변화를 직접 반영하는 도시형태 변화로

보기는 어렵다. 서울 도심부에서 도심재개발이 진행이 지지부진했던 것과 그에 대한 정부의 촉진정책이 지속되어왔던 것은, 그것의 생산 조건이 재개발사업 스스로 진행되기 어려웠던 상황이었음을 뜻한다. 재개발사업 대상구역 내에 매우 많은 수의 소규모 필지가 포함되었던 것이 토지와 건물의 권리관계를 정리하는 거래비용을 크게 했기 때문이었다.

도심재개발구역으로 지정되었으나 사업이 진행되지 않은 ‘미시행’ 지구는 그곳을 점유하고 있는 생산활동의 입장에서는 현재의 생산조건이 유지되는 것을 의미한다. 따라서 소규모 필지의 집적 규모와 그에 따른 거래비용 때문에 사업이 진행되지 않았던 지구는 기존의 도시형태 특성으로 인해 그곳을 점유하고 있던 제조업 사업체를 비롯한 소규모 생산활동이 보존되었다고 할 수 있다. 만약 향후 미시행지구의 구역지정이 해제될 것을 가정하면, 지금까지와는 달리 해당 지구에서 다수의 소규모 도시형태 변화가 나타나면서 기존의 생산조건은 점진적으로 바뀔 것이며 보존되어왔던 기존의 생산활동에도 영향이 있을 것으로 예상할 수 있다. 이점이 바로 서울 도심부의 형태적 특징과의 관계에서 도심재개발 사업이 가질 수밖에 없는 역설이며, 제조업을 도심부에서 대체하려 했던 정책 의도와 현실의 차이를 가져왔던 원인이었다고 할 수 있다.

사업이 진행되는 과정의 특성 상, 도심재개발사업은 도시형태가 생산활동에 일방적으로 영향을 주는 것이기 때문에 생산활동의 자율적인 공간조직과는 대비되는 변화이다. 서울 도심부에서 도심재개발사업이 진행된 결과는 경기변동에 따라 사업체수와 고용규모가 감소하거나 증가하는 폭이 도심부 전체보다 매우 큰, 경기변동의 ‘증폭기’와 같은 업무공간을 만들어냈다. 반대로 생산공간의 자율적인 조직을 이루었던 도심부 계획 경계선 외부의 공간은 경기하강기에 오히려 생산활동이 증가하여 재개발사업구역의 감소폭을 상쇄하는 ‘완충기’와 같은 역할을 하였던 것으로 보인다.

정부 정책이 ‘재개발기본계획’과 ‘도시기본계획’을 통해 형태와 용도를 기획하려 했던 영역의 안과 밖에서 나타났던 생산활동의 변화는 매우 대조적이었다. 제조업의 질적 변화와 동일한 시기인 1990년대 중반 이후, 경계의 내부보다 경계의 외부에서 생산활동이 큰 폭으로 증가했으며, 오히려 전반적으로 경계의 내

부에서는 생산활동이 감소했다. 증가했던 지역에서 늘어난 생산활동 종류도 제조업과 도소매업, 금융·보험업, 전문서비스업 등을 모두 포함한다. 이런 현상은, 도심부 내에서 산업의 종류에 따라 “기능” 영역을 배치해오던 기존의 도심부 계획의 관행이 생산활동의 자기 조직적 실체와 거리가 있다는 것을 시사한다. 생산활동 증가 지역에서는 업무·판매·서비스·제조 사업체가 영역별로 단일한 생산활동끼리 분리되어 배치되는 것이 아니라 다양한 생산활동이 하나의 지역에 섞이는 구성을 보인다. 단일한 형태의 업무용 공간과 자율적으로 변화해 왔던 공간의 차이는 도시형태에 따라서 생산활동의 구성이 달라질 것이라는 가정을 뒷받침한다. 큰 연면적 건축물이 제공하는 생산활동의 환경과 작은 필지의 집합이 만들어 내는 환경은 생산활동에 대하여 서로 다른 조건을 제공하는 환경인 것이다. 경계 외부에서 제조업 성장과 새로운 건축 활동이 동시에 나타났던 것은 제조업이 물리적으로 노후한 공간을 사용한다는 인식과도 다른 현상이다. 경계 외부에서 나타났던 산업적 다양성도 도심부에서 산업구조 고도화가 이루어지면 다른 산업의 생산활동이 제조업 생산활동을 대체할 것이라는 기대, 혹은 당위가 모든 지역에서 필연적인 것은 아니라는 것을 보여준다.

제조업, 운수업, 도소매업 등의 사업체가 점차 소형화되었던 것은 용도지역제와 함께 정부 정책, 산업구조 전환 등의 생산조건 변화에 사업체가 대처했던 결과로 이해할 수 있다. 사업체에 있어서 고용은 비용이기 때문에, 사업체의 크기는 생산작업을 수행·완성하는데 필요한 최소한의 고용규모와 노동량이다. 고용을 줄일수록 더 작은 점유공간을 필요로 하여 임대비용을 줄일 수 있으며, 소규모 작업공간은 자신이 필요로 하는 형태로 전용하기 쉽다. 따라서 사업체의 영세화라는 표현은 관점을 달리하면 효율화로 볼 수 있는 여지가 생긴다. 집합적인 수준에서 도심부 전체의 생산활동 재구성을 개별 생산활동간의 연관관계가 바뀌는 것과 단위 사업체 자체의 조직과 생산방식이 질적으로 바뀌는 두 가지 차원으로 구분한다면, 도시형태도 도시구조와 도시조직으로 나뉘어 각 수준의 생산조건으로서 대응한다.

개별 사업체의 소형화 경향은 특히 후자의 수준들과 관련된다. 앞으로 만약 개별 사업체를 구성하는 노동의 작업방식과 조직이 기존 산업시대의 위계·기능으

로 구분되어 조직되던 방식에서 1인 단위로까지 원자화된 상태의 네트워크형으로 재구성될 것이라면, 사업체의 소형화는 생산방식이 질적으로 전환되는데 유리한 유연성을 제공하는 것이다. Hutton(2010)이 언급했던 새로운 생산방식이 생존하려면, 조합될 기술과 노동력, 생산품의 판매 시장이라는 자원을 얻는 것이 필요하며 도심부의 중심성은 그러한 자원을 얻을 수 있는 환경이 된다. 생산주체의 입장에서는 생산조직을 작게 하여 도심부에 입지하거나 그 조직의 일부를 도심부에 두고 네트워크의 접점으로 이용하는 것이 유리할 것이며, 서울 도심부의 작은 필지와 도시형태는 그에 적합한 생산조건으로 전용할 유연성을 제공할 수 있다. 현재 서울 도심부의 소규모 사업체가 이러한 변화의 과정에 있다고 단정할 수는 없지만, 다양한 산업부문의 생산활동이 증가했던 도심부관리계획 단계 외부의 변화는 이러한 추론의 가능성을 시사하는 것일 수 있다.

개별 생산주체의 생산방식과 생산활동의 전체 체계가 상호간의 연관관계로 구성되는 것이라면, 기존의 입지이론이 설명하는 생산활동의 공간적 조직의 논리를 도시형태와 생산활동의 관계를 고려하여 다음과 같은 ‘가설적인’ 설명으로 대체할 수도 있을 것이다. 첫째, 경쟁력 있는 업종이 임대료가 비싼 도심에 있는 것이 아니라, 필요한 정보와 자원을 제공하는 환경인 도심에 있기 때문에 경쟁력이 생긴다. 둘째, 어떤 생산활동 혹은 제조업은 도심에 부적격한 것이라기보다는, 도심에 있기 때문에 존재할 수 있다. 즉 다른 생산활동들이 그것을 필요로 하는 도심이기에 그 생산활동이 존재한다. 셋째, 생산활동에 의한 자율적인 공간변화의 경우, 그곳의 지대地代는 기존에 그곳에서 발생되어 왔던 생산활동이 감당하는 수준에서 형성된다. 넷째, 생산성이 높은 고차산업 업종은 고비용의 작업 공간 또는 건물을 생산활동의 조건으로서 필요로 한다. 마지막으로 기존의 토지이용을 대체하는 다른 생산활동의 진입은 자유경쟁의 조건에 있지 않다. 그것은 어떤 제도적 조건의 변화와 함께 비롯된다.

도심부를 생산활동 집합이 조직된 생산공간으로 인식하였을 때, 도심부 관리를 위한 정부의 정책은 결과적으로 여러 가지 제도적 수단을 동원하여 도심부의 산업구성과 연계망을 공간적으로 조정하는 것이라 할 수 있다. 즉 생산활동의 종류에 따라 그 위치가 결정되는 과정에 영향을 미치는 제도적 수단이 공공

정책의 내용이 된다. 전체 생산체계에 내포된 연관관계가 가진 자율성을 고려한다면 생산활동에 대한 공공정책이 가진 인식과 접근 태도를 수정해야할 필요가 있다. 산업시대의 관념으로 구분된 산업종류에 따라 도심부의 환경을 선택적으로 구축하는 것은 새로운 생산체계가 가진 관계망을 고려하지 않고 단위 생산활동으로 분절하여 대응하는 방법이다. 생산활동의 위치가 사회적(제도적)으로 결정된다는“Location is socially produced”(Harvey, 1982; Molotch, 1993) 주체 중심의 관점“agent-centered perspective”(Jonas, et al., 1999)이 기존의 기능적인 인식보다 도심부의 새로운 생산관계를 이해하는 바탕으로 적절해 보이며, 도심부의 공공정책은 생산활동들의 관계망이 효과적으로 구성될 방법을 추구하는 것에서 당위를 얻을 것이다.

## 참고문헌

- 康炳基. “서울 都心活動의 立體的空間利用에 관한 研究.” 國土計劃 16.2 (1981): 11-26.
- \_\_\_\_\_. “도심부 재개발과 도시구조 개편.” 도시문제 20.5 (1985): 59-66.
- 강우원. “서울 都心部 製造業의 立地特性 研究.” 서울大學校 大學院 박사학위논문 (1995).
- 김갑성, 김경환, 남기범, 주성재, 황주성. “지식기반산업의 입지행태와 정책방향.” 지역연구 18.1 (2002): 25-47.
- 金基虎. “일제시대 초기의 도시계획에 대한 연구.” 서울학연구 6 (1995): 41-66.
- 김광우. “대한제국시대의 도시계획.” 향토서울 50 (1991): 28.
- 김병린. “서울, 나는 이렇게 바꾸고 싶었다.” 서울: 서울특별시시사편찬위원회 (2011).
- 김용창. “서울시 토지이용에서 위치이용의 지역적 특성과 도심부 소규모사업장의 존재양식.” 서울대학교 대학원 박사학위논문 (1997).
- \_\_\_\_\_. “산업제구조화와 도시공간구조 변화.” 국토 191 (1997): 32-40.
- 김용학. “사회구조와 행위 : 거시적 현상의 미시적 기초를 찾아서.” 서울: 도서출판 나남 (2008).
- 金仁, 金基赫. “서울 商業地域 空間組織에 關한 研究.” 國土計劃 16.2 (1981): 27-42.
- 김창석, 김선범, 이상대, 황희연, 김익기, 강우원, 김용창, 은기수, 서충원. “도시중심부연구.” 서울: 보성각 (2000).
- 대한국토·도시계획학회. “토지이용계획론, 3訂版.” 서울: 보성각 (2008).
- 劉敎聖. “서울 六矣塵研究.” 역사학보 8 (1955): 377-434.
- 朴炫鎬. “서울중구의 공업공간 구조에 관한 연구.” 교육논총 7 (1987): 137-161.
- 배성준. “1910년대 경성 공업의 식민지적 재편.” 서울학연구 6 (1995): 185-215.
- \_\_\_\_\_. “1930년대 경성지역 공업의 식민지적 ‘이중구조.’” 역사연구 6 (1998): 15-96.
- 服部銑二郎. “大都市地域論.” 東京古今書院 (1969).
- 서울시정개발연구원. “서울 20세기 공간변천사.” 서울: 서울시정개발연구원 (2001).
- 손정목. “존슨 대통령 내한에서 88올림픽까지 도심부 재개발제도가 정착되는 과정 (I)” 국토 195 (1998): 130-146.
- \_\_\_\_\_. “존슨 대통령 내한에서 88 올림픽까지 도심부 재개발제도가 정착되는 과정 (II).” 국토 196 (1998): 118-131.
- \_\_\_\_\_. “존슨 대통령 내한에서 88 올림픽까지 도심부 재개발제도가 정착되는 과정 (III).” 국토 197 (1998): 112-127.
- 심한별, “청계천, 생산공간, 청계천탐험, 문화연대공간환경위원회, (2003)
- 양승우. “조선후기 서울의 도시조직 유형연구.” 서울대학교대학원 박사학위 논문 (1994).
- 염복규. “일제하 경성도시계획의 구상과 시행.” 서울대학교대학원 박사학위논문 (2009).

- 劉敎聖. “서울 六矣塵研究.” 역사학보 8 (1955).
- 梁承雨, 朱鍾元. “서울市 都心部 都市形態 변화과정에 관한 研究(Ⅱ).” 國土計劃 27.3 (1992): 209-22.
- \_\_\_\_\_. “朝鮮後期 서울도심부 筆地의 形態의 特性에 관한 연구.” 國土計劃 30.4 (1995): 75-92.
- 윤일성. “서울시 도심재개발에 대한 정치경제학적 분석.” 서울대학교 대학원 석사학위논문 (1987).
- \_\_\_\_\_. “도시개발과 도시불평등.” 서울: 한울아카데미 (2002).
- 이규목, 김한배. “서울 都市景觀의 變遷過程 研究.” 서울학연구 2 (1994): 1-56.
- 이상구. “조선후기 도시입지형태의 연구.” 서울대학교 대학원 박사학위논문 (1993).
- 이소영. “도심 상업활동의 입지선택 특성에 관한 연구: 서울시 강남·강북 중심상업지구 사례 분석.” 서울대학교 대학원 박사학위논문 (1997).
- 이원호. “都心 不適格 機能의 整備過程에 있어 都市政府의 役割과 商人의 對應樣式에 관한 研究.” 서울대학교 대학원 석사학위논문 (1989).
- 이희연. “경제지리학(제3판).” 과주: 法文社, (2011).
- 정준호. “폴 크루그만(Paul Krugman)의 ‘신경제지리학(New Economic Geography)’을 비판적으로 읽는다.” 공간과 사회 13 (2000): 312-28.
- 朱鍾元, 梁承雨. “서울市 都心部 都市形態 변화과정에 관한 研究(Ⅰ).” 國土計劃 26.4 (1991): 5-20.
- 최동혁. “서울 도심 인쇄산업지역 가로변 건축물의 계획요소에 관한 연구.” 서울도시연구 9(1): 43-63. 2008.
- 최영준. “18,19 세기 서울의 지역분화.” 민족문화연구 31 (1998): 1-60.
- 최완기. “조선시대 서울의 경제생활.” 서울학 교양총서 1 (1994): 8-324.
- 坂本嘉一. “朝鮮土木行政法.” 京城: 帝國地方行政學會朝鮮本部, 昭和14 (1939).
- 허영록. “조선시대 도시계획의 기본요소로서 시전(市廛)에 대한 연구.” 서울학연구 6 (1995): 67-98.
- 황희연. “都市 中心部の 土地利用 變化에 대한 生態學的 解析.” 서울대학교 대학원 박사학위논문 (1987).
- 黃熙淵, 邊秉高. “都市中心部の 開發方案에 대한 生態學的 接近.” 국토계획 24.2 (1989): 111-129.
- Abbott, Carl. “Towards an Urban Renaissance.” *Journal of the American Planning Association* 66.4 (2000): 357-58.
- \_\_\_\_\_. “Five Strategies for Downtown : Policy Discourse and Planning since



- 1943." *Journal of Policy History* 5 (1993):5-27.
- Barnett, Jonathan. *Urban design as public policy: practical methods for improving cities*. Architectural record books, 1974.
- Beauregard, R. A. "Capital Switching and the Built Environment: United States, 1970-1989", *Environment & Planning A* 25(5) (1994): 715-732.
- \_\_\_\_\_. "Downtown America: A History of the Place and the People Who Made It." *Choice: Current Reviews for Academic Libraries* 42.10 (2005): 17-47.
- Boggs, Jeffrey, and Norma M. Rantisi. "The 'relational turn' in economic geography." *Journal of economic geography*, 3.2 (2003): 109-116.
- Castells, M. *The Rise of the Network Society*. 2nd Ed., Chichester, West Sussex ; Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2010.
- Chandler, Alfred. *Scale and scope : the dynamics of industrial capitalism*. Cambridge: Belknap Press, 1990
- Conzen, M.R.G. *Alnwick, Northumberland: A Study in Town-Plan Analysis*. George Philips & Sons Ltd., 1960.
- Cummings, Scott. *Business Elites and Urban Development: Case Studies and Critical Perspectives*. Albany: State University of New York Press, 1988.
- Curran, James, and Robert A. Blackburn. *Small Firms and Local Economic Networks: The Death of the Local Economy?* London: Paul Chapman Publishing, 1994.
- Darley, Gillian. *Factory*, 2004; 김보현 역, <공장>, 서울, 홍디자인, 2007
- Deakin, Nicholas, and John Edwards. *The Enterprise Culture and the Inner City*. London: New York: Routledge, 1993.
- DiMaggio, Paul J., and Walter W. Powell, eds. *The new institutionalism in organizational analysis*. Vol. 17. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Eriksson, R., U. Lindgren, and G. Malmberg. "Agglomeration Mobility: Effects of Localisation, Urbanisation, and Scale on Job Changes." *Environment and Planning A* 40.10 (2008): 2419-34.
- Fogelson, Robert M. *Downtown : Its Rise and Fall, 1880-1950*. New Haven: Yale University Press, 2001.
- Frieden, Bernard J., and Lynne B. Sagalyn. *Downtown, Inc.: How America Rebuilds Cities*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989.
- Gottmann, Jean. *The Coming of the Transactional City*. College Park, Md.: University of Maryland Institute for Urban Studies, 1983.
- Granovetter, M. "Economic Action and Social Structure: The problem of embeddedness."

- American Journal of Sociology* 91 (1985): 481~510..
- Hall, S. "'Relational Marketplaces' and the Rise of Boutiques in London's Corporate Finance Industry." *Environment and Planning A* 39.8 (2007): 1838-54.
- Hartshorn, T.A. "Inner City Residential Structure and Decline." *Annals of the Association of American Geographers* 61.1 (1971): 72-95.
- Harvey, David. *The Limits to Capital*. Chicago: University of Chicago Press, 1982.
- Healey, Patsy. *Rebuilding the City: Property-Led Urban Regeneration*. London: E & FN Spon, 1992.
- Hoover, Edgar Malone. *The Location of Economic Activity*. New York: McGraw-Hill, 1948.
- Hutton, T. A. "Spatiality, Built Form, and Creative Industry Development in the Inner City." *Environment and Planning A* 38.10 (2006): 1819-41.
- \_\_\_\_\_, *The new economy of the inner city: restructuring, regeneration and dislocation in the 21st century metropolis*. Routledge, 2010.
- Jonas, Andrew E. G., David Wilson, and Geographers Association of American. *The Urban Growth Machine : Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1999.
- Krugman, Paul R. *Geography and trade*. MIT press, 1991.
- Lambooy, Jan G., and Frank Moulaert. "The Economic Organization of Cities: An Institutional Perspective." *International Journal of Urban and Regional Research* 20.2 (1996): 217-37.
- Lawrence, Paul R, and Jay W Lorsch. *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Harvard Business School Classics, 1986.
- Lefebvre, Henri. *La production de l'espace*. 1974 ; 양영란 옮김. 2011. "공간의 생산." 서울: 에코리브르.
- Loukaitou-Sideris, Anastasia, and Tridib Banerjee. *Urban Design Downtown : Poetics and Politics of Form*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- Lyons, D. "Embeddedness, Milieu, and Innovation among High-Technology Firms: A Richardson, Texas, Case Study." *Environment and Planning A* 32.5 (2000): 891-908.
- Madge, C., and P. Willmott. *Inner city poverty in Paris and London*. Routledge, 2007.
- Markusen, Ann and Vicky, Gwiasda. "Multipolarity and the Layering of Functions in World Cities: New York City's Struggle to Stay in Top." *International Journal of Regional Research*, 182.2 (1994): 167-193.

- Martin, R. "The New 'Geographical Turn' in Economics: Some Critical Reflections." *Cambridge Journal of Economics* 23 (1999): 65~91.
- Marx, K. *Theories of Surplus-Value, Part II*. Progress Publishers, 1968; 국역 1989, "잉여가치학설사." 이성과 현실.
- Maskell, Peter. "The Firm in Economic Geography." *Economic Geography* 77.4 (2001): 329-44.
- McDonogh, G. W. "Urban Design Downtown: Poetics and Politics of Form." *Choice: Current Reviews for Academic Libraries* 42. 10 (2005): 1760-60.
- Molotch, Harvey. "The city as a growth machine: Toward a political economy of place." *American Journal of Sociology* (1976): 309-332.
- \_\_\_\_\_. "The political economy of growth machines." *Journal of Urban Affairs* 15.1 (1993): 29-53.
- Myer, John, and Rowan Brian. "Institutionalized Organizations: formal structure as myth and ceremony." *American Journal of Sociology* 83.2 (1977): 340-363.
- North, Douglass Cecil. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- Pollert, Anna, *The 'Flexible Firm' : A Model in Search of Reality (or a Policy in Search of a Practice)?* Coventry, England: Industrial Relations Research Unit, School of Industrial and Business Studies, University of Warwick, 1987.
- Porter, Michael E. "The Role of Location in Competition." *International Journal of the Economics of Business* 1.1 (1994): 35-40.
- \_\_\_\_\_. *Locations, Clusters, and Company Strategy*. 2000.
- Sassen, Saskia. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press, 1994.
- Schroer, M. *Räume, Orte, Grenzen*. 2006; 정인모 외 역. 2010, "공간, 장소, 경계: 공간의 사회학 이론 정립을 위하여." 서울: 에코리브르.
- Scott, Allen John, and Edward W. Soja. *The City : Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*. Berkeley: University of California Press, 1996.
- Scott, W. R. *Institutions and Organizations : ideas and interests (3rd ed.)*. Los Angeles, Sage Publications. 2008
- Sies, Mary Corbin, and Christopher Silver. *Planning the Twentieth-Century American City*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- Soja, Edward W. *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden, MA:

- Blackwell Publishers, 2000.
- Storper, Michael, and Richard Walker. "The Theory of Labour and the Theory of Location." *International Journal of Urban and Regional Research* 7.1 (1983): 1-43.
- Suttles, G.D. *The social order of the slum : ethnicity and territory in the inner city*. Chicago, University of Chicago Press, 1968.
- Taylor, Michael, and Eirik Vatne. *The Networked Firm in a Global World : Small Firms in New Environments*. Aldershot, Hampshire, England: Burlington, VT: Ashgate, 2000.
- Thompson, James D. *Organizations in Action : Social Science Bases of Administrative Theory*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003.
- Wilson, W. J. *More than just race : being black and poor in the inner city*, W. W. Norton, 2009.
- Zucker, Lynne G. "Institutional Theories of Organization." *Annual Review of Sociology* 13 (1987): 443-64.
- Zukin, S. "Gentrification: Culture and Capital in the Urban Core." *Annual Review of Sociology* (1987): 129-147.

- 京城府. “京城都市計劃調查書.” 京城(서울) : 京城府, 昭和3 (1928).
- 서울특별시. “都市計劃白書, 1962.” 서울: 서울特別市 (1962).
- \_\_\_\_\_. “시정개요.” (1962~1977, 각 연도).
- \_\_\_\_\_. “도시계획업적부록.” (1965).
- \_\_\_\_\_. “시정 10개년 계획.” (1965).
- \_\_\_\_\_. “서울도시기본계획.” (1966).
- \_\_\_\_\_. “2000年代 서울市 都市基本計劃에 關한 國際세미나 發表論文.” (1970).
- \_\_\_\_\_. “서울都市基本計劃.” (1971).
- \_\_\_\_\_. “서울시종합개발계획.” (1971).
- \_\_\_\_\_. “서울시 도시정비의 기본방향.” (1976).
- \_\_\_\_\_. “서울都市計劃沿革.” (1977).
- \_\_\_\_\_. “서울도시기본구조연구.” (1977).
- \_\_\_\_\_. “서울市 都心部 整備方向 設定을 爲한 土地利用 調査 研究.” (1977).
- \_\_\_\_\_. “서울특별시 도시현황정밀조사.” (1977).
- \_\_\_\_\_. “首都圈人口疎散에 따른 서울都心地域의 空間構造整備方案研究.” (1977).

- \_\_\_\_\_. “都心不適格 商業機能의 再配置計劃에 關한 調査研究.” (1978).
- \_\_\_\_\_. “서울도시기본계획 : 2000년대를 향하.” (1978)
- \_\_\_\_\_. “서울시 도심기능의 재배치방향.” (1978).
- \_\_\_\_\_. “도심부적격 상업기능의 재배치계획에 관한 조사연구.” (1979).
- \_\_\_\_\_. “서울市 都心部 活動의 空間的 配分計劃에 關한 研究.” (1979).
- \_\_\_\_\_. “서울 都市開發 長期構想 中期計劃.” (1980).
- \_\_\_\_\_. “서울市 都市基本計劃(案) : 確定에 關한 報告會.” (1980).
- \_\_\_\_\_. “2000년대 서울시 도시기본계획에 관한 국제세미나.” (1980).
- \_\_\_\_\_. “서울都市基本計劃 : 2000年代.” (1981).
- \_\_\_\_\_. “서울都市基本計劃(案).” (1984).
- \_\_\_\_\_. “都心不適機能 및 施設再整備計劃의 構想.” (1986).
- \_\_\_\_\_. “(2000年代를 향하) 서울市 都市基本計劃.” (1990).
- \_\_\_\_\_. “서울市 都心再開發 基本計劃.” (1994).
- \_\_\_\_\_. “도심재개발 기본계획.” (1996).
- \_\_\_\_\_. “서울시 도심재개발 기본계획.” (1996).
- \_\_\_\_\_. “2011년 서울도시기본계획(안).” (1996).
- \_\_\_\_\_. “(2011) 서울도시기본계획.” (1997).
- \_\_\_\_\_. “도심부 성장관리계획.” (1998).
- \_\_\_\_\_. “도심재개발연혁지 1973~1998.” (2000).
- \_\_\_\_\_. “서울도심부관리기본계획: 도심부의 바람직한 관리를 위한 새로운 정책의 전개.” (2000).
- \_\_\_\_\_. “서울시 도심재개발 기본계획.” (2001).
- \_\_\_\_\_. “청계천 복원 타당성 조사 및 기본계획: 도심부 관리 기본구상 산업부문.” (2003).
- \_\_\_\_\_. “서울시 도시환경정비 기본계획.” (2004).
- \_\_\_\_\_. “청계천 복원에 따른 도심부 발전계획.” (2004).
- \_\_\_\_\_. “서울도시기본계획 : 2020년.” (2006).
- \_\_\_\_\_. “도심재창조 종합계획.” (2007).
- \_\_\_\_\_. “2020 서울시도시및주거환경정비 기본계획.” (2010).
- \_\_\_\_\_. “서울시 도시환경정비사업현황.” 서울특별시: 서울특별시 도시계획국 (2012년 12월 30일 기준).

서울특별시 통계정보 웹사이트 ‘서울통계’ <http://stat.seoul.go.kr>  
 통계청 사업체조사 원자료, 1994~2011, 각 연도

도시계획법[시행 1971.7.20.] [법률 제2291호, 1971.1.19., 전부개정]  
도시재개발법시행령 [시행 1977.8.13] [대통령령 제8647호, 1977.8.13, 제정]  
도시재개발법 [시행 1983.1.31.] [법률 제3646호, 1982.12.31., 일부개정]  
도시재개발법[시행 1996.6.30] [법률 제5116호, 1995.12.29., 전부개정]

【부록1】 한국표준산업분류 조정 내용

산업대분류	8차 한국표준산업분류 중 분류조정 산업(세세분류)	9차 한국표준산업분류 중 분류조정 산업(세세분류)
B 광업	갈탄 및 토탄 광업(10120)	
C 제조업	연탄 및 기타 응집 유·무연탄 생산업(10119)	
E 하수, 폐기물 처리, 원료 재생 및 환경 복원업	재생용 금속가공원료 생산업(37100) 재생용 비금속가공원료 생산업(37200) 재생용 재료 수집 및 판매업(51731)	
H 운수업	소포 송달업(64210)	
J 출판, 영상, 방송 통신 및 정보 서비스업	서적 출판업(22110) 신문 발행업(22121) 잡지 및 정기 간행물 발행업(22122) 정기 광고간행물 발행업(22123) 음반 및 기타 음악 기록매체 출판업(22131) 기타 오디오 기록매체 출판업(22139) 기타 출판업(22190) 컴퓨터시스템 설계 및 자문업(72100) 게임 소프트웨어 제작업(72201) 기타 소프트웨어 자문, 개발 및 공급업(72209) 자료 처리업(72310) 컴퓨터시설 관리업(72320) 데이터베이스 및 온라인 정보제공업(72400) 기타 컴퓨터 운영 관련업(72900) 일반 영화 및 비디오 제작업(87111) 만화 영화 및 비디오 제작업(87112) 광고 영화 및 비디오 제작업(87113) 방송 프로그램 제작업(87114) 영화 및 비디오 제작관련 서비스업(87120) 영화 배급업(87130) 영화관 운영업(87141) 비디오물 감상실 운영업(87142) 라디오 방송업(87211) 텔레비전 방송업(87212) 프로그램 공급업(87221) 종합유선 및 기타 유선 방송업(87222) 위성 방송업(87223) 녹음시설 운영업(87312) 뉴스 제공업(88100)	
K 금융 및 보험업		무형재산권 임대업(69400)
M 전문, 과학 및 기술 서비스업	물리, 화학 및 생물학 연구 개발업(73101) 농학 연구 개발업(73102) 의학 및 약학 연구 개발업(73103) 공학 및 기술 연구 개발업(73104)	작물재배 지원 서비스업(01411) 축산 관련 서비스업(01420) 수렵 및 관련 서비스업(01500) 임업 관련 서비스업(02040)

	기타 자연과학 연구 개발업(73109) 경제학 연구 개발업(73201) 기타 인문 및 사회과학 연구 개발업(73209) 지질조사 및 탐사업(74493) 수업업(85200)	어업 관련 서비스업(03220) 원유 및 천연가스 채굴관련 서비스업(08010) 기타 광업 지원 서비스업(08090) 토양 및 지하수 정화업(39001) 기타 환경 정화 및 복원업(39009) 기타 교육지원 서비스업(85709)
N 사업 시설관리 및 사업 지원 서 비스업	조경수 식재 및 관리 서비스업(01410) 일반 및 국제 여행사업(63311) 국내 여행사업(63312) 기타 여행지원 서비스업(63390) 공공장소 청소 및 유사 서비스업(90300)	
P 교육 서비스업	교육관련 자문 및 평가업(74223)	
V 수리업	건설 및 광업용 기계장비 수리업(92111) 기타 일반 기계 수리업(92119) 컴퓨터 및 사무용 기기 수리업(92121) 통신장비 수리업(92122) 전기 및 정밀기기 수리업(92123) 자동차 종합 수리업(92211) 자동차 전문 수리업(92212) 자동차 세차업(92213) 이륜자동차 수리업(92220) 가전제품 수리업(92310) 신발, 의복 및 기타 가정용 직물제품 수리업 (92391) 시계, 귀금속 및 악기 수리업(92392) 그외 기타 개인 및 가정용품 수리업(92399)	건설·광업용 기계 및 장비 수리업(95111) 기타 일반 기계 및 장비 수리업(95119) 컴퓨터 및 사무용 기기 수리업(95121) 통신장비 수리업(95122) 전기 및 정밀기기 수리업(95123) 자동차 종합 수리업(95211) 자동차 전문 수리업(95212) 자동차 세차업(95213) 모터사이클 수리업(95220) 가전제품 수리업(95310) 신발, 의복 및 기타 가정용 직물제품 수리업 (95391) 시계, 귀금속 및 악기 수리업(95392) 그외 기타 개인 및 가정용품 수리업(95399)
W 기타 개인 서 비스업	이용업(93111) 미용업(93112) 욕탕업(93121) 마사지업(93122) 기타 미용관련 서비스업(93129) 산업용 세탁업(93911) 가정용 세탁업(93912) 세탁물 공급업(93913) 장례식장 및 장의업(93921) 묘지 및 화장업(93922) 예식장업(93991) 점술업(93992) 개인 간병인 및 유사 서비스업(93993) 그외 기타 분류안된 모든 서비스업(93999)	이용업(96111) 두발미용업(96112) 피부미용업(96113) 기타미용업(96119) 욕탕업(96121) 마사지업(96122) 기타 미용관련 서비스업(96129) 산업용 세탁업(96911) 가정용 세탁업(96912) 세탁물 공급업(96913) 장례식장 및 장의관련 서비스업(96921) 화장, 묘지분양 및 관리업(96922) 예식장업(96991) 점술 및 유사 서비스업(96992) 개인 간병인 및 유사 서비스업(96993) 맞선주선 및 결혼 상담업(96994) 애완동물 장묘 및 보호 서비스업(96995) 그외 기타 달리 분류되지 않은 개인 서비스업 (96999)



## Abstract

# Institutional Construction of Economic Production Activities and Urban Morphologic Changes in Seoul C.B.D.

Shim, Han Byul

Interdisciplinary Program in Urban Design

The Graduate School

Seoul National University

The old C.B.D., (i.e.,) Jongno-gu, Jung-gu has been the densest firm business center among four major employment centers in Seoul. With its financial and insurance business headquarters, small manufacturing firms are most populated in particular. Since the mid-1990s, even though the share of producer services including the financial and insurance industry increased rapidly in total output value, its specialization in manufacturing was intensified. The concentration of manufacturing production activities in C.B.D. despite the rent-competition with other industries, does not coincide with the old economic location theory nor the trend of the so-called post-industrial society. In addition, it is a retrogressive phenomenon against the land use regulation and the government policies that treated the manufacturing firm in C.B.D. as undesirable ones.

In this study, the historical trajectory of small manufacturing firms' endurance in Seoul C.B.D. are to be explained, in terms of the government policies which have planned its space and the economic activities, and urban morphologic changes. In other words, assuming the persistence of dense manufacturing activities be the result of interaction between government policies, the entire industries' network including manufacturing, and the urban morphology of the space which occupied by the firms, the path of changes and interacting mechanisms of the three domains will be explained. This approach is in accordance with the institutional theory explaining the

reciprocal action between social structure as 'institutions' and agents. Besides the social institutions, such as laws, government policies, and organization of industrial systems, the urban morphology would be conceptualized as 'physical institution' which is the physical environmental condition affecting production activities. That is to define the relation between the production activities and the specific form of workshop as that of between actor's activities and institutions. According to this recognition, the production activities in C.B.D. have been changed, being affected by these institutions, and reconfigured themselves while some institutions have changed.

The government policies have directly influenced the location of production activities through 'Zoning Systems' and several relocation projects of "Urban Functions." Morphologic Changes, such as urban redevelopment projects and the construction of road networks by governmental executives also affected the production activities. In 1910s' the mixed-use practice of old C.B.D of Han Seong-bu had been changed to unitary commercial area by the modern Zoning System. The regulating standards locating any manufacturing firm were the horse power used on production process and the area of workshop. Because the approval limits have changed to lower ones and commercial area broadened, small manufacturing firms using lower power had got flourished in C.B.D. They have been concentrated to the old workshops, occupying divided smaller spaces, and converting old residential or commercial buildings to workshops. So, the downsizing of manufacturing firms in C.B.D was significantly due to Zoning System and the minute land parcels with its ramshackle buildings were so appropriate to be condensed to compact workshops.

Since 1978, the government's policy initiatives relocating the "ineligible" manufacturing firms have been repeated. For the purpose of removing severe congestion in C.B.D. schools, public institutions, traffic terminals were to be relocated also, as well as the small manufacturing firms, machine tool shops, printing shops, etc. "Purification of C.B.D. Functions" was the ideal of those government's trial. However, except schools and several public institutions' relocation, it was obviously in vain to remove the manufacturing firms from their original locations. The plan to relocate certain functions out of their

institutional environment could not get the practical change.

Instead, substantial changes in location of production activities had been induced from the morphologic changes initiated by the government. Until 1975, Japanese colonial government's road network plan and following road construction projects that realized the plan, had produced the grid road network and belt line, and which have formulated the perfect centrality as unitary urban core in C.B.D., combined with the radial roads to outer area. Centrality means the concentration of resources, markets, and industrial production chain needed to firms' business. Then the production activities were naturally supposed to concentrate to the center, which means more severe congestion in C.B.D.. The recognition of urban structure's contradiction had made policy initiatives to Multi-Core structure. Since then, the methods of structural reorganization of Seoul have been the developments of new towns in the south of the Han River and relegated the C.B.D.'s features.

The intent of the policy adopted "City Core Renewal" was not to make vertical land use but to build 'Solid built environment'. But consequently it was the means to reform the C.B.D.'s space along with its function's reorganization. Renewal project starts from the complete demolition of ex-buildings and stands at the substitution of old production activities with other activities suitable to new spatial form. The inner area of belt line was designated to be redeveloped through the renewal project on the legal basis, and the vision of its general plan was functional reorganization of C.B.D. However, most finished renewal project had been needily accompanied by several policy precipitants, which were tax breaks, and expropriation to reduce transaction costs. Burgeoning transaction cost is due to complicated property rights related land parcels and buildings. The more land parcels means the more transaction monetary cost and time consuming. Between 1998 and 2000, the delaying problem brewing the deepening deterioration contrasting the effectiveness of "self-renewal" was perceived by policy makers. Since then, the spatial management of C.B.D. has been transformed to respect the autonomous power of self-renewal.

According to the previous theoretical assumptions, which regards the

urban morphology as the institutional environment of production activities, the morphology produced by large scale City-Core Renewal is different institutional environment from the one produced by small scale self-renewal. So, it would be lead to the corresponding difference of the industry composition occupying the each urban form. The 1994-2011 Firm Survey data supports the probability apparently. During the observation period, the production activities in the redevelopment project area had been diminished rapidly not to be recovered later. While Pil-dong, Sindang-dong, Ikseon-dong, Gwonnonng-dong, Inui-dong, and Yeonji-dong, the autonomous urban morphologic area, have sustained surge in production activities of manufacturers and retailers, as well as finance and insurance, professional-scientific technical services, business support services, real estate, video producers, telecommunications-broadcasting- information services industry, regardless numbers of the firms' employee. The industrial diversity of which area means the totality of industrial composition in production activities' change. Also, urban redevelopment project areas were vulnerable to the impact of economic fluctuations, showing a drastic reduction in production activity. Contrastingly the small scaled self renewal area showed its stability.

**Keywords : C.B.D., manufacturing industry, production activity, urban morphology, institutionalism, small firm**

**Student Number : 2007-30822**